



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Ein neuer Rahmen für Freihandelsabkommen

**Ein neuer Rahmen für Freihandels-, Wirtschaftspartnerschafts- und Investitionsabkommen zur
Sicherung einer echten Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der
Sozialpartner und einer umfassenden Information der Öffentlichkeit
(Initiativstellungnahme)**

REX/536

Berichterstatter: **Stefano PALMIERI**

www.eesc.europa.eu

DE

 www.eesc.europa.eu/facebook  www.eesc.europa.eu/twitter  www.eesc.europa.eu/linkedin  www.eesc.europa.eu/instagram

Beschluss des Plenums	25/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	09/03/2020
Verabschiedung im Plenum	23/03/2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/1/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seine Unterstützung für die neue offene, nachhaltige und selbstbewusste europäische Handelsstrategie und hält es für besonders wichtig, mit dieser Strategie einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produktionssektoren und Wirtschaftsakteure (große, mittlere und kleine Unternehmen) zu stärken und andererseits zur Förderung der europäischen Werte und Grundsätze, insbesondere der Demokratie, der Menschen- und Sozialrechte, der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Arbeitnehmer- und Umweltrechte, beizutragen. So kann sichergestellt werden, dass die Europäische Union über die richtigen Instrumente verfügt, um Arbeitnehmer und Unternehmen vor unlauteren Handelspraktiken und Verbraucher vor schädlichen und nicht nachhaltigen Produkten zu schützen. Auf diese Weise können die Interessen der Unternehmen mit jenen der Verbraucher und der Arbeitnehmer in Einklang gebracht werden.
- 1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Umsetzung der neuen ehrgeizigen EU-Handelsstrategie Folgendes erfordert:
- **eine innovative handelspolitische Verhandlungsstrategie (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen)**, die eine wirksame Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gewährleisten und somit sicherstellen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten in der EU und in den Partnerländern zugutekommen;
 - **eine angemessene Reform der Instrumente zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen, d. h. der internen Beratungsgruppen (Domestic Advisory Group – DAG)**.
- 1.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Reform sowohl der Verhandlungsinstrumente als auch der DAG dazu beitragen würde, dass Handels-, Partnerschafts- und Investitionsabkommen von der Öffentlichkeit mitgetragen und in ihrem Wert von allen von deren Auswirkungen betroffenen Interessenträgern (Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) beider Vertragsparteien (EU und Partnerländer) anerkannt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

- 2.1 Im Februar 2021 legte die Europäische Kommission eine neue offene, nachhaltige und selbstbewusste Handelspolitik fest¹, mit der die folgenden drei Ziele der EU erreicht werden sollen:
- i) Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung sowie des ökologischen und digitalen Wandels;
 - ii) Ausrichtung der weltweiten Regeln auf eine nachhaltigere und gerechtere Globalisierung;
 - iii) Stärkung der Fähigkeit der EU, ihre Interessen zu verfolgen, sowie Stärkung ihrer Rechte.

¹ [COM\(2021\) 66 final](#).

- 2.1.1 Mehrere Faktoren haben die Erarbeitung dieser neuen Handelsstrategie beeinflusst. Zunächst hat die Krise im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ernsthafte Überlegungen über neue Strategien in den Bereichen Gesundheits- und Ernährungssicherheit, Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen und strategischen Gütern sowie allgemein zu globalen Wertschöpfungsketten angestoßen.
- 2.1.2 Weitere Faktoren, die für die Erarbeitung der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Handelsstrategie ausschlaggebend waren, stehen in Zusammenhang mit: i) der Krise der Welthandelsorganisation (WTO); ii) den problematischen Beziehungen mit einigen Ländern bzw. Handelsblöcken wie z. B. China, Russland und die USA; iii) den schwierigen Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich sowie iv) der Sackgasse, in der derzeit manche Handelsabkommen stecken (etwa jenes zwischen der EU und dem Mercosur, das WPA Zentralafrika–EU und das WPA Ostafrikanische Gemeinschaft–EU).
- 2.1.3 In dem von der Kommission vorgeschlagenen Dokument wird mehrfach darauf hingewiesen, dass die neue europäische Handelsstrategie nicht nur zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produktionssektoren, sondern auch zur Förderung der europäischen Werte und Grundsätze beitragen sollte, insbesondere der Demokratie, der Menschen- und Sozialrechte, der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Arbeitnehmer- und Umweltrechte.
- 2.1.4 Das Europäische Parlament (EP) begrüßte den Vorschlag der Kommission und forderte diese auf, dafür zu sorgen, dass die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den ausgehandelten Abkommen dazu beitragen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten zugutekommen.²
- 2.1.5 In seinen jüngsten Stellungnahmen hat der EWSA seine Vorstellungen von der EU-Handelspolitik bekräftigt, seine nachdrückliche Unterstützung für den Vorschlag der Kommission zum Ausdruck gebracht und dessen Bedeutung, Relevanz und Aktualität hervorgehoben. Gleichzeitig hat er klare Erwartungen und entsprechende Empfehlungen für eine ehrgeizige Überprüfung des Bereichs Handel und nachhaltige Entwicklung formuliert.³
- 2.1.6 Gerade weil die von der Kommission vorgeschlagene neue Strategie zu Recht ehrgeizig ist, erfordert ihre Umsetzung nach Ansicht des EWSA:
- **eine innovative handelspolitische Verhandlungsstrategie (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen)**, die eine wirksame Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gewährleisten und somit sicherstellen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten in der EU und in den Partnerländern zugutekommen;
 - **eine angemessene Reform der Instrumente zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen, d. h. der internen Beratungsgruppen (Domestic Advisory Group – DAG)**.

² [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2020 zur Überprüfung der EU-Handelspolitik \(2020/2761\(RSP\)\)](#).

³ [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148.](#); [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40](#); [ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 53](#); [ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160](#); [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28](#).

2.1.6.1 Eine Reform sowohl der Verhandlungsinstrumente als auch der DAG würde dazu beitragen, dass Handels-, Wirtschaftspartnerschafts- und Investitionsabkommen von der Öffentlichkeit mitgetragen und in ihrem Wert von allen von deren Auswirkungen betroffenen Interessenträgern (Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) beider Vertragsparteien (EU und Partnerländer) anerkannt werden.

3. Eine kritische Bewertung der derzeitigen Handelsabkommen

3.1 Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass der Multilateralismus für den Handel von grundlegender Bedeutung ist und die WTO durch eine grundlegende Reform wieder in die Lage versetzt werden sollte, ihre Aufgabe als Garantin des Multilateralismus zu erfüllen. Er ist jedoch auch der Auffassung, dass Handelsabkommen in dieser besonderen Situation nicht nur für den bilateralen Außenhandel der EU (der über 30 % des EU-Handelsvolumens mit Waren und Dienstleistungen ausmacht) eine entscheidende Rolle spielen können, sondern vor allem für die Förderung einer aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht nachhaltigen Entwicklung in der EU und ihren Partnerländern.

3.2 In den letzten Jahren hat der EWSA eine Reihe von Verhandlungsinstrumenten der EU (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen) besonders kritisch bewertet.⁴

3.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass ausgehend von diesen Bewertungen beurteilt werden sollte, ob eine Reform der derzeitigen Verhandlungsinstrumente erforderlich ist, damit die Ziele der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Handelsstrategie erreicht werden können.

3.3.1 Ein erster Aspekt ist die mangelnde Transparenz bei den Verhandlungen über Handelsabkommen. Auch wenn klar ist, dass der Inhalt von verhandelten Abkommen vertraulich zu behandeln ist, muss nach Auffassung des EWSA sichergestellt sein, dass die Handelsverhandlungen transparent geführt werden und die Bürgerinnen und Bürger sowie die an den Verhandlungen beteiligten Interessenträger kontinuierlich informiert werden.

3.3.1.1 Die Kommission hat sich stets klar gegen eine vollständige Transparenz der Verhandlungen gestellt und sich dabei auf die bestehenden Vorschriften⁵ und bestimmte Urteile des Gerichtshofs⁶ berufen. Sie argumentiert, dass die Verbreitung von Informationen während der Verhandlungsphase die Interessen der EU beeinträchtigen könnte.

⁴ Siehe die folgenden Stellungnahmen: [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148](#); ABl. C 105 vom 4.3.2022, S.40; REX/530 „Bewertung der Rolle der Zivilgesellschaft in den Partizipationsstrukturen des Abkommens EU/Kolumbien/Peru/Ecuador“, Berichterstatter: G. Iuliano; ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160. [ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38](#). REX/503 „Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur“, Berichterstatter: J. Puxeu Rocamora, Mitberichtersteller: M. Soares.

⁵ Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001.

⁶ [Schreiben der Kommission, in dem sie den Antrag der Organisation „Les Amis de la Terre“ auf Einsicht in ein Dokument ablehnt, 2019 \[bl. Abrufbar unter: \[https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1\]\(https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1\) \(abgerufen am 30.7.2020\), S. 2.](#)

- 3.3.1.2 Der EWSA erkennt an, dass sich die Kommission in den letzten Jahren deutlich offener gezeigt und die Transparenz durch die Bereitstellung von Informationen zu den einzelnen Handelsabkommen betreffend die Berichte über die Verhandlungsrunden, das Verhandlungsmandat und die verschiedenen Entwürfe verbessert und durch Treffen mit der Zivilgesellschaft und der Sachverständigengruppe für EU-Handelsabkommen stärkere Dialogbereitschaft gezeigt hat.
- 3.3.1.3 Trotz dieser Verbesserungen sollte der Rat weiter gehende Verhandlungsmandate beschließen, die der Kommission mehr Möglichkeiten zur Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner bieten und gewährleisten, dass diese tatsächlich in den Verhandlungsprozess eingebunden werden. Der EWSA hat auch die Wiedereinsetzung der Sachverständigengruppe gefordert, deren Mandat abgelaufen ist.⁷
- 3.3.1.4 Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass während der Verhandlungen Transparenz und Vertraulichkeit gegeneinander abgewogen werden müssen, ist jedoch der Ansicht, dass die Frage der Transparenz nach wie vor der zentrale Reibungspunkt mit den Interessenträgern, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern ist.
- 3.4 Ein weiterer Aspekt, auf den sich die Kritik konzentriert, ist, dass die Nachhaltigkeitsprüfungen von Abkommen unvollständig sind oder verspätet – nach Abschluss der Verhandlungen – veröffentlicht werden bzw. in den Partnerländern völlig fehlen.
- 3.4.1 Kürzlich reichten einige NGO wegen der Verzögerung bei der Veröffentlichung der Nachhaltigkeitsprüfung des EU-Mercosur-Abkommens eine Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten⁸ ein. Diese kritisierte im März 2021 den Standpunkt der Kommission wie folgt: „Die Europäische Kommission hat es verabsäumt, die Nachhaltigkeitsprüfung rechtzeitig, d. h. vor dem Abschluss der Handelsverhandlungen EU-Mercosur, abzuschließen. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar“⁹.
- 3.4.2 Der EWSA bekräftigt, dass Folgenabschätzungen zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit von Abkommen rechtzeitig – zu Verhandlungsbeginn – veröffentlicht und im Zuge der Verhandlungen aktualisiert werden müssen und dass sie Teil einer regelmäßigen Ex-post-Bewertung des Abkommens in der Phase seiner Überwachung sein sollten. Diese Bewertungen müssen sich auf beide Verhandlungsparteien beziehen, also sowohl auf die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch auf die Länder, die ihnen am Verhandlungstisch gegenüber sitzen.¹⁰
- 3.5 Ein anderer Kritikpunkt bezüglich der Handelsabkommen betrifft das Unvermögen, mit ihnen die Einhaltung der Menschen- und Sozialrechte, der grundlegenden Übereinkommen der

⁷ [ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 73](#), A.a.O.

⁸ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme und der Internationale Bund der Ligen für Menschenrechte (FIDH).

⁹ Entscheidung im Fall 1026/2020/MAS betreffend die Unterlassung der Europäischen Kommission, vor Abschluss der Handelsverhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur eine aktualisierte Nachhaltigkeitsprüfung vorzulegen.

¹⁰ [ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38](#), a.a.O.

Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie der Umwelt- und Sicherheitsstandards wirksam zu gewährleisten. Darüber hinaus sorgen die Abkommen nicht für gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure auf den Märkten (insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sowie für einige Produktionssektoren).¹¹

- 3.6 Dazu kommt, dass die Handelsabkommen mitunter weder den spezifischen Besonderheiten in den Entwicklungsländern noch der Asymmetrie Rechnung tragen, die zwischen der EU und den Partnerländern des Abkommens bestehen. Dies birgt die Gefahr, dass die bestehenden Unterschiede nicht nur nicht ausgeglichen werden können, sondern sich gelegentlich sogar weiter vertiefen (so etwa in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu lebensrettenden Arzneimitteln oder Impfstoffen). Auch wird nicht berücksichtigt, dass multinationale Konzerne infolge des Abschlusses eines Handelsabkommens möglicherweise eine marktführende Stellung einnehmen können.
- 3.7 Um eine wirksame und umfassende Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft zu gewährleisten, müssen DAG nicht nur im Zuge aller künftigen Handelsverhandlungen durchgehend eingesetzt werden, sondern insbesondere in den derzeitigen WPA mit Afrika, wo DAG überhaupt fehlen. Die laufenden und anstehenden Überarbeitungen sowie die Umsetzung des neuen Abkommen EU-OAKPS können eine wirksame Gelegenheit bieten, DAG in jene bestehenden Handelsabkommen aufzunehmen, in denen dieses Instrument fehlt (z. B. die Überarbeitung des WPA zwischen der Europäischen Union und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)).
- 3.8 Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Aushandlung und Überwachung der von der Union unterzeichneten Abkommen hat sich mit der Zeit weiterentwickelt. Der EWSA würdigt die unternommenen Anstrengungen, an denen er in vielen Fällen beteiligt war.
- 3.9 Der EWSA nimmt die Ergebnisse der jüngsten Studie zur Überprüfung des zivilgesellschaftlichen Dialogs der GD Handel¹² zur Kenntnis, in der der Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene bewertet wurde. Der EWSA schließt sich zwar einigen der Studienergebnisse an, ist jedoch der Ansicht, dass die konkrete Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die EU-Handelspolitik in der Praxis erheblich verbessert werden muss.
- 3.10 Der EWSA hat wiederholt gefordert, dass beide Verhandlungsparteien (Kommission und Partnerländer) die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner in allen Phasen der Aushandlung von Handelsabkommen konkreter und umfassender einbinden.¹³
- 3.11 Aus all diesen Gründen ist der EWSA der Auffassung, dass es an der Zeit ist, eine neue und effizientere Verhandlungsstrategie mit neuen Regeln und Verfahren zu erarbeiten, um eine

¹¹ [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148](#); REX/532: a.a.O.; [ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160](#), a.a.O.

¹² März 2021, Europäische Union, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue*. Tetra Tech – Deloitte.

¹³ [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40](#); [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148](#); [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28](#).

wirksame und effiziente Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner sicherzustellen. Dies würde die Umsetzung der neuen EU-Handelsstrategie erleichtern und gewährleisten, dass die Abkommen im Einklang mit einer aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht nachhaltigen Entwicklung für beide Vertragsparteien – die EU und ihre Partnerländer – stehen.

4. Ein neuer Verhandlungsrahmen für Handelsabkommen

4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die neue Handelspolitik der EU die Möglichkeit eröffnet, die Regeln, Verfahren und Kriterien zu bewerten und zu verbessern, um eine deutlich wirksamere, transparentere und inklusivere Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft und der Sozialpartner sowohl an den Verhandlungen als auch in der Folge an der Überwachung, der Bewertung und gegebenenfalls der Umsetzung der Abkommen zu gewährleisten.

4.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass eine neue Verhandlungsmethodik ausgearbeitet werden sollte, um einen neuen Fahrplan für die konkrete Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in alle Phasen der Verhandlungen zu erstellen. Diese Methodik muss sowohl für die EU als auch für die Länder gelten, mit denen verhandelt wird.

4.3 Der erste Schritt des Verhandlungsfahrplans sollte die Unterzeichnung einer **Absichtserklärung** zwischen den Verhandlungsführern (der Kommission und den jeweiligen Partnerländern) umfassen, in der sich die Verhandlungsführer zu folgendem verpflichten:

- i) Einhaltung der einzelnen Verhandlungsphasen,
- ii) in allen Verhandlungsphasen, Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner als „Beobachter“ im Rahmen eines eigens dafür eingerichteten „Gemischten Beratenden Ausschusses der Interessenträger (GBAI)“.

4.3.1 Die in der **Absichtserklärung** vorgesehenen Verhandlungsphasen gelten sowohl für die allgemeinen Verhandlungsrunden als auch für gegebenenfalls abzuhaltende technische Verhandlungsrunden.

4.3.2 Die Einrichtung eines **Gemischten Beratenden Ausschusses der Interessenträger** sollte auf demselben Ansatz beruhen wie das in der Kohäsionspolitik angewandte **Partnerschaftsprinzip**.

4.3.2.1 Im Zuge der Partnerschaft werden die kohäsionspolitischen Programme im Rahmen eines kollektiven Prozesses weiterentwickelt, an dem die Behörden auf der europäischen, der regionalen und der lokalen Ebene, die Sozialpartner sowie Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt sind. Diese Partnerschaft gilt für alle Phasen des Programmplanungsprozesses, von der Erarbeitung über die Verwaltung und Durchführung bis hin zur Überwachung und Bewertung. Dieser Ansatz gewährleistet, dass die Maßnahmen an die lokalen und regionalen Bedürfnisse und Prioritäten aller Interessenträger angepasst werden.

4.3.3 Die Auswahl der Beobachter aus den Reihen der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Sozialpartner sollte auf der Basis ihrer tatsächlichen Repräsentativität und Unabhängigkeit sowie unter Gewährleistung einer ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Interessenträger

erfolgen. Die Repräsentativität und Unabhängigkeit der Sozialpartner sollte anhand der von der IAO sowie der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Arbeitgeber des EWSA angenommenen Kriterien bewertet werden, jene der anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen jedoch anhand ihrer Mitgliedschaft in internationalen Gremien. Für die in einem **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** vertretenen Beobachter sollte ein spezifischer **Verhaltenskodex** gelten.

4.3.4 Einem **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** sollten neben Vertretern der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zudem als **externe Beobachter** auch Vertreter relevanter internationaler Organisationen wie z. B. der IAO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder des Sekretariats der multilateralen Umweltübereinkommen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen angehören.

4.3.4.1 In dem **Verhaltenskodex** sollte Folgendes festgeschrieben werden:

- i) die Rechte und Pflichten der im **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** vertretenen Beobachter, die im Namen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner an den Verhandlungen teilnehmen. Der **Verhaltenskodex** sollte eine **Vertraulichkeitserklärung** umfassen, die unter Berufung auf die Einhaltung des Grundsatzes der Vertraulichkeit vorsieht, dass Informationen aus der „vertraulichen“ Verhandlungsphase und der „Frühwarnphase“ nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen;
- ii) die Grundsätze für eine transparente Auswahl der im Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger vertretenen Beobachter, unter gebührender Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Unabhängigkeit, Repräsentativität und ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Teilbereiche der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner (siehe Ziffer 4.3.3);
- iii) Regeln und Verfahren für die einzelnen im Verhandlungsfahrplan festgelegten Verhandlungsphasen.

Der **Verhaltenskodex** sollte von allen unterzeichnet werden, die als Beobachter an Gemischten Beratenden Ausschüssen teilnehmen.

4.4 Im **Verhandlungsfahrplan** sollten die folgenden Phasen festgeschrieben werden, die bis zum Abschluss der Verhandlungen mehrfach durchlaufen werden müssen.

4.4.1 **Die vertrauliche Verhandlungsphase** An dieser Phase nehmen sowohl die Verhandlungspartner (Kommission sowie Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird) als auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner (als „Beobachter“) teil. Letztere verpflichten sich durch die Unterzeichnung der im Verhaltenskodex enthaltenen „Vertraulichkeitserklärung“, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, zu denen sie in dieser Phase Zugang haben. Zu diesem Zeitpunkt sollte die IAO einen Vorabbericht über den Stand der Ratifizierung und Umsetzung ihrer grundlegenden Übereinkommen in dem Drittland vorlegen, der allen an den Verhandlungen Beteiligten (Verhandlungsführer und Beobachter) zur Verfügung gestellt wird. Dieser Bericht hätte zwar keine bindende Wirkung,

würde aber Hinweise darauf liefern, ob die Sozialstandards in den Ländern, mit denen ein Abkommen geschlossen werden soll, eingehalten werden oder nicht.

- 4.4.2 **Die Frühwarnphase unter Beteiligung des Gemischten Beratenden Ausschusses** Dabei handelt es sich um jene Phase, in der die Beobachter sensible Verhandlungsfragen ermitteln, für die im Zuge der Verhandlungen keine aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zufriedenstellenden Lösungen gefunden werden konnten. Auch diese Phase ist eine „geschlossene Verhandlungsphase“, in der die Beobachter zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet sind.
- 4.4.3 **Die Phase der öffentlichen Kommunikation** Die Kommission und die Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird, legen regelmäßig öffentlich zugängliche gemeinsame Bewertungsberichte über den Fortgang der Verhandlungen vor. Zu diesem Zeitpunkt können sich Beobachter unter Befolgung der „Chatham-House-Regel“¹⁴ zu ihrer Einschätzung äußern und sensible Verhandlungsfragen aufzeigen, die in der vorangegangenen Frühwarnphase mit dem Gemischten Beratenden Ausschuss ermittelt wurden. In dieser Phase können die vorläufigen Verhandlungsergebnisse öffentlich erläutert werden. Sie dient der Information der Öffentlichkeit über den Stand der Verhandlungen.
- 4.4.4 **Die Phase der Vorlage des vorläufigen unabhängigen Folgenabschätzungsberichts zum Handelsabkommen** In dieser Phase legen beide Parteien (Kommission und Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird) eine *vorläufige unabhängige Folgenabschätzung des Abkommens* vor. Zu diesem Zeitpunkt können die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner eine eigene Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des Abkommens vornehmen, u. a. durch eigene unabhängige Bewertungsanalysen. Einen wichtigen Beitrag dazu sollten die „externen Beobachter“ in Form eines für allen Parteien verfügbaren und der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Berichts leisten.
- 4.4.5 Nach Vorliegen der vorläufigen Folgenabschätzung beginnt ein neuer Zyklus aus vertraulicher Verhandlungsphase, auf die eine weitere Frühwarnphase unter Beteiligung des Gemischten Beratenden Ausschusses und eine weitere Phase der öffentlichen Kommunikation sowie schließlich die Vorlage des abschließenden Folgenabschätzungsberichts zum Handelsabkommen folgen. Dieser Verhandlungszyklus wird so lange fortgesetzt, bis das Abkommen von Vertretern der Kommission und der Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird, unterzeichnet wird.
- 4.4.6 Wird das Abkommen von den Vertragsparteien paraphiert, erstellen diese – zusammen mit den Beobachtern aus den Reihen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner im Gemischten Beratenden Ausschuss – ein **spezifisches Protokoll für die Einsetzung einer Internen Beratungsgruppe (DAG)** (für die EU und die Partnerländer), das die Regeln für deren Tätigkeit enthält (siehe Ziffer 5.5.2).

¹⁴ Diese Regel besagt Folgendes: Wenn eine Sitzung vollständig oder zum Teil gemäß der Chatham-House-Regel abgehalten wird, steht es den Teilnehmern frei, die erhaltenen Informationen zu nutzen. Es darf dabei aber weder die Identität oder Zugehörigkeit des Redners bzw. der Redner noch die anderer Sitzungsteilnehmer offengelegt werden.

4.4.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass der vorgeschlagene Verhandlungsrahmen eine Herausforderung für alle an den Verhandlungen beteiligten Parteien darstellen würde. Dabei müssen sich die einzelnen Akteure (Kommission, Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartner, externe Beobachter) ihrer jeweiligen Rolle bewusst sein und ein besonders hohes Maß an Professionalität und Vorbereitung an den Tag legen. Der EWSA hält es für sinnvoll, die Beteiligung des Europäischen Parlaments zu stärken, das bei der Aushandlung und Überwachung von Abkommen eine größere Rolle spielen sollte. Der EWSA ist ebenfalls davon überzeugt, dass dies der einzige Weg ist, um eine wirkliche Einbeziehung aller Akteure einschließlich der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Handelsverhandlungen zu gewährleisten und so sicherzustellen, dass der Inhalt des Abkommens tatsächlich Zustimmung findet.

5. **Vorschlag für eine Reform der Internen Beratungsgruppen zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen**

5.1 Die EU sieht sich immer stärkeren Forderungen nach einem inklusiven und demokratischen Dialog seitens der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gegenüber, und zwar nicht nur bei der Aushandlung von Handelsabkommen, sondern auch während ihrer Umsetzung.¹⁵ Der EWSA begrüßt zwar die Bemühungen der Kommission, Diskussions- und Beteiligungsräume zu schaffen, hält es jedoch für wesentlich, die Verfahren für die Überwachung, Bewertung und Umsetzung dieser Abkommen zu verbessern.

5.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Konsultationsgremien – die Internen Beratungsgruppen (DAG) –, die geschaffen wurden, um die Umsetzung und Durchführung der Verpflichtungen aus den Kapiteln Handel und nachhaltige Entwicklung sowie in Zukunft der Handelsabkommen insgesamt zu überwachen, dieses Ziel nicht zufriedenstellend erfüllen. So sind die Kriterien für die Zusammensetzung der DAG mangelhaft, und es fehlen klare Regeln für ihre Arbeitsweise.

5.3 Im Anschluss an die politischen Empfehlungen, die in dem Non-Paper der Internen Beratungsgruppen der EU¹⁶ ausgesprochen wurden, sowie mit Blick auf die jüngste Analyse zu den Internen Beratungsgruppen der EU und der Partnerländer¹⁷ können die DAG auf der Grundlage der folgenden vier für den Erfolg ihrer Tätigkeit ausschlaggebenden Aspekten bewertet werden:

- 1) *Handlungsfähigkeit* der DAG,
- 2) *Informationsaustausch*,
- 3) *Überwachung der Abkommen*;
- 4) *politische Wirkung*.

¹⁵ [Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development.](#)

¹⁶ [Non-paper: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups.](#)

¹⁷ Martens, D., Potjomkina, D., Orbie, J., 2020, [Domestic Advisory Groups in EU trade agreements – Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?](#)Friedrich-Ebert-Stiftung – Universität Gent.

- 5.3.1 In Bezug auf die **Handlungsfähigkeit** der DAG ist festzustellen, dass diese dank der entscheidenden Rolle des vom EWSA gestellten Sekretariats auf europäischer Seite tatsächlich eingerichtet wurden und arbeiten, während dies nur für einige Partnerländer gilt.¹⁸ In den Partnerländern, wo es sie gibt, haben sie zweifellos aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen¹⁹ mit organisatorischen Schwierigkeiten sowie mit Problemen hinsichtlich der Repräsentativität, der ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Interessenträger und der Unabhängigkeit ihrer Mitgliedsorganisationen²⁰ zu kämpfen.
- 5.3.2 Auch in Bezug auf die Fähigkeit zum allgemeinen **Informationsaustausch** zwischen den in den DAG vertretenen Interessenträgern scheint es zwar einen solchen Austausch grundsätzlich zu geben, allerdings auch hier mit klaren Unterschieden zwischen den DAG der EU-Seite und jenen der Partnerländer. In den DAG der EU findet abgesehen von einigen Meinungsverschiedenheiten im Allgemeinen ein guter Informationsaustausch zwischen den Teilnehmern statt. In den DAG der Partnerländer sind jedoch Spannungen zwischen den Unternehmensvertretern und Vertretern der anderen Bereiche zu beobachten. Die Beziehungen zwischen den Regierungen und den jeweiligen DAG („vertikaler Dialog“) sind jedoch sowohl auf Seiten der EU als auch der Partnerländer nach wie vor unbefriedigend. Darüber hinaus gibt es Forderungen nach einem stärker strukturierten und vertieften transnationalen Dialog zwischen den DAG der EU und der Partnerländer, der insbesondere bei den jährlichen transnationalen Treffen der Zivilgesellschaft geführt werden sollte. Zudem sollten die im Rahmen eines bestimmten Abkommens eingerichteten DAG jeweils eigene Sitzungen abhalten.
- 5.3.3 Was die **Überwachung** der Abkommen betrifft, so ist festzustellen, dass dies zwar das Hauptziel der DAG ist, dessen konkrete Umsetzung sich jedoch als schwierig erweist. Die Überwachung der Umsetzung und Durchführung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung scheitert in erster Linie an einem Mangel an spezifischen Ressourcen hierfür sowie an der fehlenden Unterstützung durch die jeweilige Regierung, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommt. In diesem Zusammenhang ist der Druck zu begrüßen, den die Kommission und die DAG der EU auf die Regierungen der Partnerländer ausüben, damit diese in der Überwachungsphase stärker ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen.²¹ Auf der Basis eines unverbindlichen Informationsberichts der IAO und der OECD, der den DAG zur Verfügung gestellt würde, könnten diese eine zuverlässige Bewertung des Handelsabkommens vornehmen.
- 5.3.4 Es steht außer Zweifel, dass die **politische Wirkung**, d. h. die Fähigkeit der DAG, Einfluss auf die Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung der Abkommen zu

¹⁸ Ein Beispiel hierfür ist Peru, wo Organisationen der Zivilgesellschaft wegen der fehlenden Bereitschaft der peruanischen Regierung, eine eigene DAG einzurichten, eine „Schatten“-DAG eingerichtet haben, die von der EU leider nicht anerkannt wurde. Martens et.al., 2020, a. a. O.

¹⁹ *Der EWSA stellt das Sekretariat für alle DAG der EU-Seite. Etwa 78 % der befragten EU-DAG (36 von 46) sind der Ansicht, dass die Sitzungen der DAG vom Sekretariat gut vorbereitet sind. Die meisten DAG der Drittländer erhalten jedoch keine vergleichbare Unterstützung bei der Organisation und Vorbereitung ihrer Arbeit. Der Großteil ihrer Arbeit wird häufig vom Vorsitzenden der DAG (und manchmal auch von den Stellvertretern Vorsitzenden) geleistet, die diesen Tätigkeiten nur eingeschränkt Zeit widmen können.* Martens, D., et al. S. 16., a. a. O.

²⁰ Dies gilt etwa für die DAG Südkoreas, die zwar beträchtliche Fortschritte erzielt hat, aber nach wie vor weder voll repräsentativ noch unabhängig ist. Martens et.al., 2020, a. a. O.

²¹ Beim Abkommen EU–Korea führte politischer Druck zu einer offiziellen Beschwerde, und das Sachverständigengremium stellte fest, dass das Land die IAO-Übereinkommen nicht einhält.

nehmen, nach den bisherigen Erkenntnissen völlig unzureichend ist. Die Kommission sollte ehrgeizigere Kriterien festlegen, damit die Regierungen den Empfehlungen der DAG Rechnung tragen. Auch wenn diese eigentlich verpflichtend sind, fehlt es doch an tatsächlicher Durchsetzungskraft. Zudem ist keine ständige Einbindung der DAG in Streitbeilegungsverfahren gewährleistet.²²

- 5.4 Ausgehend von diesen Überlegungen vertritt der EWSA die Auffassung, dass die DAG gründlich reformiert werden sollten, um die aufgezeigten Mängel zu beseitigen (siehe Ziffern 5.3.1 bis 5.3.4).
- 5.5 Der EWSA bekräftigt die Notwendigkeit, für alle Arten von ausgehandelten Abkommen ein einheitliches Gremium für die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner einzusetzen. Dieser **reformierten Internen Beratungsgruppe** würde es obliegen, die Umsetzung und Durchführung der Abkommen zu überwachen und deren Ergebnisse zu bewerten.²³
- 5.5.1 Dieses Gremium sollte für beiden Vertragsparteien (EU und Partnerländer) bestehen und voll funktionsfähig sein und alle Aspekte des Abkommens abdecken, wobei all jenen Aspekten des Abkommens Priorität eingeräumt werden sollte, die sich auf die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung auswirken.
- 5.5.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass jedes paraphierte Abkommen ein **Protokoll über die Arbeitsweise der DAG** enthalten muss, mit dem ein solider institutionalisierter Rahmen geschaffen werden kann, der die Regeln für seine Anwendung für beide Vertragsparteien (EU und Partnerländer) enthält und in dem Folgendes festgelegt ist:
- a) die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder der DAG, die deren Repräsentativität, eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Interessenträger und Unabhängigkeit gewährleisten müssen (siehe Ziffer 4.3.3);
 - b) die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Vertreter der *Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)* und der *Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)* als „externe Beobachter“ in die DAG eingebunden werden, damit die Umsetzung der IAO-Übereinkommen im Rahmen von Freihandelsabkommen mittels des internen Aufsichtsmechanismus (supervisory mechanism) überwacht werden kann. Den Verhandlungsparteien ist ein spezifischer Bericht vorzulegen, in dem Probleme bei der Einhaltung der Sozialstandards der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aufgezeigt werden. Darüber hinaus würde die Einbindung der OECD die Überwachung der Umsetzung der „Leitsätze für multinationale Unternehmen“ insbesondere entlang der Lieferketten durch die nationalen Kontaktstellen und die betreffenden Regierungen ermöglichen. Diese Bewertungen wären für die DAG jedoch nicht bindend;
 - c) die Übertragung einer wirklich aktiven Rolle an die DAG bei der Einleitung von Streitbeilegungsverfahren in allen von dem jeweiligen Abkommen geregelten Fragen, die

22 [ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40.](#)

23 [Abl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28.](#)

von den DAG an den Leitenden Handelsbeauftragten (*Chief Trade Enforcement Officer – CTEO*) weitergeleitet würden;

- d) ein Zeitplan mit verbindlichen und realistischen Fahrplänen für die in dem Abkommen festgelegten Verpflichtungen sowie klaren Fristen für die Ratifizierung;
- e) die Aktualisierung des Leitfadens für die Umsetzung der in dem Abkommen eingegangenen Verpflichtungen durch Festlegung einer Reihe qualitativer und quantitativer Indikatoren für die laufende Überwachung und Ex-post-Folgenabschätzung des Abkommens;
- f) das Datum, bis zu dem die unabhängige Ex-post-Folgenabschätzung für jede der Vertragsparteien (EU und Partnerländer) vorzulegen ist, sofern die Vertragsparteien es für angebracht halten, die vorgesehene Fünfjahresfrist vorzuziehen;
- g) die Zahl der Sitzungen, die von den DAG jeder der Vertragsparteien (EU und Partnerländer) im Laufe eines Jahres abzuhalten sind;
- h) die Verpflichtung, alljährlich eine gemeinsame Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer abzuhalten;
- i) die Verpflichtung, alljährlich eine Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer in Brüssel abzuhalten, an der sich alle in den DAG vertretenen Interessenträger aktiv beteiligen;
- j) die Verpflichtung, eine webbasierte Plattform einzurichten, über die den DAG-Mitgliedern vermittelt wird, wie wichtig es ist, dass die DAG voneinander lernen, die erforderlichen Informationen z. B. zu spezifischen Themen (Arbeitsrechte, Menschenrechte, Auswirkungen der Vorschriften für den Bio-Landbau auf den Handel usw.) sowie mögliche bewährte Verfahren austauschen und spezielle Online-Schulungen für die DAG-Mitglieder anbieten;
- k) ein Sitzungskalender, damit der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Stand der Arbeiten der DAG Bericht erstattet werden kann;
- l) die für die Arbeit der DAG erforderlichen Finanzmittel;
- m) die Verpflichtung, einen Jahresbericht über die Arbeitsweise der jeweiligen DAG zu erstellen. In diesem Bericht könnten die DAG Prioritäten und Empfehlungen für die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung festlegen, und die Europäische Kommission wäre verpflichtet, diese Prioritäten und Empfehlungen in die Prioritäten der EU für die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung aufzunehmen bzw. zu begründen, warum sie dies nicht tut;
- n) die Verpflichtung, dem EWSA die Sekretariatsaufgaben für die DAG der EU-Seite sowie für die technische Unterstützung bei der gemeinsamen Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer zu übertragen. Die Verwaltung des EWSA würde technische Hilfe bei der Ermittlung der Partner in den Partnerländern (siehe Kriterien hierfür unter Ziffer 4.3.3) leisten und die Vorsitze der DAG bei der Festlegung der Tagesordnung, der Organisation der Sitzungen, der Abfassung der Sitzungsprotokolle, der Berichterstattung an die EU-Organe und die Zivilgesellschaft sowie bei der Erfüllung der Aufgabe unterstützen, die erforderlichen Informationen bereitzustellen.

5.5.3 Den Indikatoren für die laufende Überwachung kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu. Diese müssen gewährleisten, dass die in dem Abkommen verankerten Verpflichtungen in Bezug auf die Ziel in den Bereichen Wirtschaft/Handel, Soziales, Umwelt und Gesundheitssicherheit eingehalten werden.

5.5.4 Der EWSA weist darauf hin, dass ihm mit Blick auf eine Reform der DAG eine entscheidende Rolle zukommt, weshalb eine angemessene Anpassung der personellen und finanziellen Ressourcen erforderlich ist. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Haushaltsbehörde erneut auf, nach Inkrafttreten der Reform zusätzliche Mittel bereitzustellen, die mit den von der Kommission geplanten laufenden Ausgaben im Einklang stehen, um die DAG bei der Durchführung der geplanten Tätigkeiten sowohl quantitativ als auch qualitativ zu unterstützen.

Brüssel, den 23. März 2022

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

ABBILDUNG 1: Die verschiedenen Verhandlungsphasen (Roadmap)

1. „VERTRAULICHE“ PHASE DER VERHANDLUNGEN

Vertraulichkeitsprinzip:
Informationen dürfen nicht nach
außen getragen werden.
Teilnehmer der
Verhandlungsrunde:

- **Verhandlungsführer
beider Seiten (Kommission
– Partnerländer)**
- **Beobachter (ZGO und
Sozialpartner)**
- **externe Beobachter (IAO,
OECD, Sekretariat des
multilateralen UNEP-
Umweltübereinkommens)**

Die externen Beobachter
unterzeichnen eine
Erklärung zur Wahrung der
Vertraulichkeit in dieser
Verhandlungsphase.

2. FRÜHWARNPHASE UNTER BETEILIGUNG DES GBA

In den einzelnen Sitzungen mit
den Verhandlungsführern machen
die Beobachter die heiklen Punkte
aus, zu denen keine
zufriedenstellenden Lösungen
gefunden werden.

Auch in dieser Phase sind die
Beobachter zur strikten Wahrung
der Vertraulichkeit sämtlicher
Informationen verpflichtet.

3. PHASE DER OFFENEN KOMMUNIKATION (*OPEN- WINDOW-STAGE*)

Beide Seiten (Kommission und
Partnerländer) legen einen
Bericht über den Stand der
Verhandlungen vor.

Beobachter können ihre
Bewertungen unter Einhaltung der
Chatham-House-Regel abgeben:
(Wenn eine Sitzung vollständig
oder zum Teil gemäß der Chatham
House-Regel abgehalten wird,
steht es den Teilnehmern frei, die
erhaltenen Informationen zu
nutzen, aber ohne die Identität oder
Zugehörigkeit des Redners oder
anderer Sitzungsteilnehmer
offenzulegen.)

In dieser Phase zeigen die
Beobachter die in der
Frühwarnphase ermittelten
heiklen Punkte auf.

Diese Phase ist öffentlich.

ABBILDUNG 2: Die verschiedenen Verhandlungsphasen (Roadmap)

4. PHASE DER VORLAGE EINER VORLÄUFIGEN UNABHÄNGIGEN FOLGENABSCHÄTZUNG ZUM HANDELSABKOMMEN

Beide Seiten (Kommission – Partnerländer) legen eine **unabhängige vorläufige Folgenabschätzung zum Handelsabkommen** vor.

In dieser Phase sollen die ZGO und die Sozialpartner zu den in der Folgenabschätzung getroffenen Aussagen klar Stellung beziehen.

Der Verhandlungszyklus umfasst:

- ✓ die vertrauliche Verhandlungsphase,
- ✓ die Frühwarnphase,
- ✓ die Phase der offenen Kommunikation,
- ✓ die Phase der Vorlage einer vorläufigen unabhängigen Abschätzung der Folgen des Handelsabkommens.

Der Verhandlungszyklus wird solange wiederholt, bis ein Abkommen geschlossen wird oder die Verhandlungen ausgesetzt werden.