



Demokratisierung erforderlich

Die Handels- und Investitionspolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der eklatante Mangel an demokratischer Legitimation führte 2005 zum Scheitern des Verfassungsvertrages der Europäischen Union (EU). Als Ausweg einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ein neues Übereinkommen, den Vertrag von Lissabon. Obwohl dieser Reformvertrag, abgesehen von dem Verzicht auf staatstypische Symbole, in weiten Teilen keine nennenswerten Unterschiede zum Verfassungsvertrag aufweist, wurde er schließlich von allen Mitgliedsländern ratifiziert und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Ein wichtiger Unterschied zum Verfassungsentwurf ist, dass der Grundsatz der „offenen Marktwirtschaft mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ nicht mehr direkter Bestandteil des Lissabon-Vertrages ist. Die einseitige neoliberale Ausrichtung war mitverantwortlich für die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch das Referendum in Frankreich. Im Vertrag von Lissabon wurde der betreffende Passus kurzerhand gestrichen – und mit Hilfe eines Zusatzprotokolls durch die Hintertür wieder eingeführt.

Ausschließliche Kompetenz der EU für Handelspolitik

Im Kern bedeutet der Vertrag von Lissabon eine Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik (GHP) der EU. Auf Kosten der Nationalstaaten werden Kompetenzen nach Brüssel verlagert. So fallen neben dem Warenhandel künftig auch der internationale Dienstleistungshandel und der Schutz von Rechten an geistigem Eigentum unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Die Union beschließt nun weitestgehend autonom über Maßnahmen und Verträge mit Drittstaaten. Auch Handelsabkommen, die sensible Bereiche wie den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen oder Dienstleistungen im Bereich Soziales, Bildung und Gesundheitswesen betreffen, müssen nun nicht mehr von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Lediglich gemischte Handelsabkommen, die sowohl Kompetenzbereiche der Gemeinschaft als auch der EU-Mitglieder betreffen, müssen sowohl in Brüssel als auch in den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Dies betrifft beispielsweise Abkommen, die neben handelspolitischen Bestimmungen Vereinbarungen über die politische Kooperation etwa im Bereich Justiz und Innere Sicherheit beinhalten.

Während dadurch die Kompetenzen der nationalen Parlamente erheblich beschnitten werden, erfährt das Europäische Parlament (EP) einen Machtzuwachs. Die Ratifizierung von Handelsabkommen ist nun von seiner Zustimmung abhängig. Unter dem Strich führt diese Zentralisierung jedoch zu einem Demokratieverlust, den auch die stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht ausgleichen kann – zumal das EP nur über das Verhandlungsergebnis abstimmen kann, ohne selbst an den Verhandlungen beteiligt zu sein. Noch stärker fällt ins Gewicht, dass zumindest bislang eine europäische Öffentlichkeit und die gesamteuropäische Diskursfähigkeit fehlt, durch die die europäischen Institutionen und Entschei-

dungsprozesse kritisch überwacht und begleitet werden könnten. Entscheidungen auf EU-Ebene werden in der nationalen Öffentlichkeit oftmals, wenn überhaupt, nur sehr verkürzt und verspätet wahrgenommen, die Akteure in Brüssel sind entschieden weniger im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit als ihre nationalen Pendanten. Wer in Deutschland kennt schon den EU-Handelskommissar? Dazu passt, dass der Blick durch die nationale Brille in der Medienberichterstattung überwiegt, eine gemeinsame europäische Perspektive oft bestenfalls in Ansätzen existiert.

Auch wenn Entscheidungen des Ministerrats nun veröffentlicht und Ratssitzungen per Video übertragen werden - in der Praxis sind längst nicht alle Sitzungen öffentlich und nationale Parlamente oder Bürger haben, wenn überhaupt, oft erst nach Monaten Zugang zu den Dokumenten. Tatsächliche Transparenz, demokratische Kontrolle oder gar Mitbestimmung werden auf diese Weise nicht erreicht.

Stärkung des Europäischen Parlamentes?

Das Mitentscheidungsverfahren, das dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat gleiche Rechte im Gesetzgebungsverfahren zubilligt, wird im Lissabon-Vertrag zum neuen „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Ordinary Legislative Procedure) der Gemeinsamen Handelspolitik. Zuvor wurde das EP lediglich vom Rat konsultiert und über dessen Beschlüsse unterrichtet. Nun kann sich das EP in einigen Bereichen aktiv am Gesetzgebungsprozess beteiligen, etwa Handelsabkommen mit Drittstaaten verhindern oder bei bestimmten Ein- und Ausfuhrbestimmungen Änderungsvorschläge einbringen.

Allerdings beschränkt sich die Mitentscheidung des EP auf Verfahren, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der GHP bestimmt wird, also etwa das Allgemeine Präferenzsys-

tem (APS) oder die Verhinderung von Dumping. Im praxisrelevanten Bereich der handelspolitischen Maßnahmen (etwa bei einem spezifischen Antidumpingverfahren gegen einen Drittstaat) wird das Parlament weiterhin lediglich informiert. Letzteres wurde im Vertrag von Lissabon nun immerhin auch rechtlich verankert.

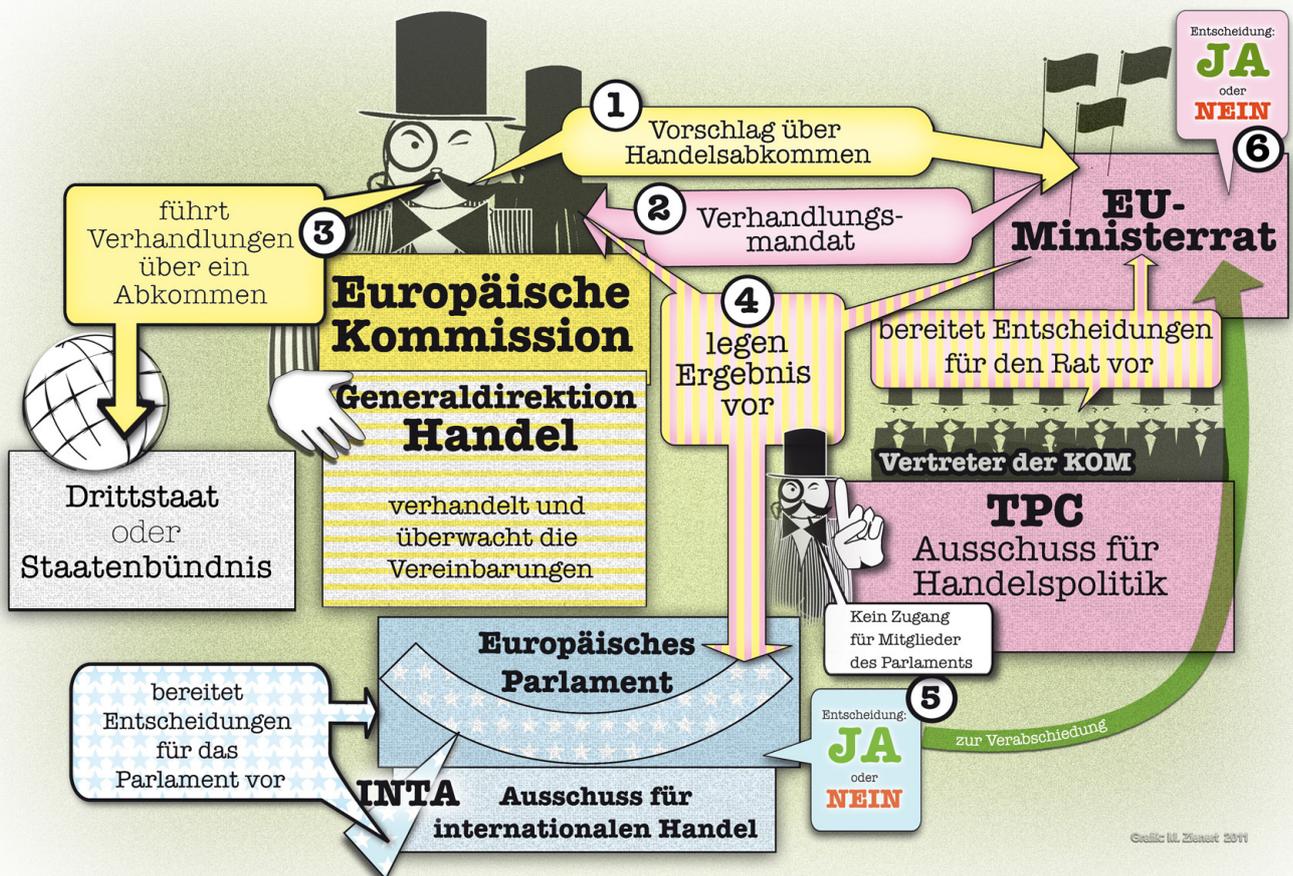
Im Bereich der vertraglichen Handelspolitik hat das EP nach wie vor kein direktes Mitspracherecht. Zum Auftakt von Vertragsverhandlungen über ein neues Handelsabkommen mit einem Drittstaat oder einer Staatengruppe unterbreitet die Kommission dem Rat einen Vorschlag ①, denn sie allein besitzt das Initiativrecht. Akzeptiert der Ministerrat, erteilt er der Kommission ein Verhandlungsmandat ②. Die tatsächlichen Verhandlungen werden von der Generaldirektion Handel als Teil der Kommission geführt ③, wobei eine enge Absprache mit einem vom Rat bestellten, wöchentlich tagenden Ausschuss für Handelspolitik (Trade Policy Committee, TPC; früher 133er Ausschuss) erfolgt. In diesem sitzen neben den Vertretern der Mitgliedsstaaten auch Mitarbeiter der Kommission.

Neu ist, dass der Vertrag von Lissabon nun zusätzlich auch die Zustimmung des Parlaments vorsieht. Entsprechend legen EU-Kommission und Ministerrat dem EP das Verhandlungsergebnis vor ④, das dann mit einfacher Mehrheit über dessen Annahme entscheidet ⑤. Abschließend entscheidet der Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit ⑥.

Eine wirkliche Möglichkeit zum Eingreifen hat das Parlament also erst nach Abschluss der eigentlichen Verhandlungen. Dass ein Abkommen nach mehrjährigem, intensiven Verhandlungsprozess an der Zustimmung des EP scheitert, wird vermutlich eher die Ausnahme als die Regel sein. Während Kommission und Rat, auch verbunden über das TPC, in einem mehrstufigen Abstimmungsprozess miteinander verbunden sind, ist das Parlament weitgehend abgekoppelt. Es wird über den Ausschuss für internationalen Handel (INTA) lediglich informiert. Da das Parlament zudem im einflussreichen TPC nicht vertreten ist, wird die demokratische Kontrolle der GHP auch künftig ein Sorgenkind bleiben.

Ausschließliche Kompetenz der EU für Investitionspolitik

Neben der Regulierung des Dienstleistungshandels und den Regelungen über geistige Eigentumsrechte fällt nun auch die Regulierung der Investitionen vollständig in den Kompetenzbereich der EU. Bereits vor dem Vertrag von Lissabon verhandelte die EU mit Drittländern im Rahmen von Handelsabkommen über Marktzugangsregeln für Investoren. Der Vertrag von Lissabon bringt eine zusätzliche substantielle Kompetenzerweiterung für die EU, den Investitionsschutz. Abkommen zum Investitionsschutz (Bilateral Investment Treaties, BITs) wurden bislang bilateral von den Mitgliedsstaaten geschlossen.



Grafik: M. Zissat 2011

Abb.: Entscheidungsprozess der vertraglichen Handelspolitik

Diese BITS sichern den Investoren umfassende Rechte zu, ohne ihnen gleichzeitig im Gegenzug Pflichten aufzuerlegen. Beispiel hierfür ist die Investor-to-State-Schiedsgerichtsbarkeit, die privaten Investoren ermöglicht, Staaten vor internationalen Schiedsgerichten zu verklagen. Die Folgen sind weitreichend und können die staatliche Souveränität gefährden. Südafrika etwa revidierte ein nationales Gesetz, das die Gleichstellung von Schwarzen in der Wirtschaft fördern sollte, als das Land von italienischen Investoren wegen Enteignung angeklagt wurde. Anderswo untergraben transnationale Unternehmen auf diese Art und Weise Umweltschutzmaßnahmen und Arbeitsrechte. Darüber hinaus unterliegen die zuständigen Schiedsgerichte (ICSID, UNCITRAL, etc.) keinerlei Informationspflichten, Mitwirkungsrechte der Zivilgesellschaften existieren nicht. Transparenz und eine breite öffentliche Diskussion sind offenbar unerwünscht; obwohl die Investor-to-State-Schiedsgerichtsbarkeit öffentliche Interessen betrifft, entzieht sie sich der öffentlichen Kontrolle weitestgehend.

Dass die Kompetenz für Investitionsregeln mit dem Vertrag von Lissabon nun von den nationalen Regierungen in die EU verlagert wird, ist vermutlich wenig hilfreich, um Licht in ein ohnehin abgedunkeltes Feld zu bringen. Wo Demokratisierung dringend nötig wäre, findet offenbar das Gegenteil statt.

Fazit: Keine substantielle Verbesserung

Die ausschließliche EU-Zuständigkeit für die Gemeinsame Handelspolitik soll, so heißt es aus Brüssel und Berlin, eine stärkere Durchsetzungskraft europäischer Interessen auf globaler Ebene gewährleisten. Ob damit die Interessen der Bürger oder die Interessen der Wirtschaft gemeint sind, bleibt offen. Jedenfalls ist der Vertrag von Lissabon nicht als Schritt zur Demokratisierung der europäischen Handelspolitik zu verstehen.

Zwar ist die Kompetenzerweiterung des EP im Sinne einer Kontrolle des Rates und der Kommission grundsätzlich zu begrüßen. Auch haben Informationsrechte und Transparenz durch den Vertrag von Lissabon gewisse Verbesserungen erfahren. Diese sind aber nicht ausreichend, dem Parlament wird in weiten Bereichen die Rolle eines – informierten – Zuschauers zugewiesen. Will es sich in der Praxis nicht darauf beschränken lassen, ein allseits vereinbartes Verhandlungsergebnis abzunicken, so wird es sich diesen Gestaltungsspielraum erkämpfen müssen.

Auf absehbare Zeit jedenfalls kann der Vertrag von Lissabon das Demokratiedefizit der EU auch im Bereich der GHP nicht lösen. Vielmehr ist zu befürchten, dass die handelspolitische Debatte auf nationaler Ebene an Gewicht verlieren wird – ohne dass dies durch einen entsprechenden Diskurs auf einer gesamteuropäischen Ebene kompensiert würde. Unter dem Strich haben die Möglichkeiten zur demokratischen Kontrolle der EU-Handelspolitik durch den Vertrag von Lissabon gelitten.

Immerhin wurde durch die Anbindung der GHP an die Grundsätze und Ziele der Außenpolitik der Union erstmals festgeschrieben, dass sich die europäische Handelspolitik nicht länger primär an wirtschaftlichen Liberalisierungszielen zu orientieren hat. Damit wird sie an einen Wertekatalog geknüpft, der neben der Schaffung eines Binnenmarktes mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb auch Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit, kulturelle Vielfalt und die Beseitigung der Armut weltweit beinhaltet.

Diese Ziele harren noch der Umsetzung. Um sie zu erreichen, wird die EU an einer wirklichen Demokratisierung ihrer Handels- und Investitionspolitik nicht vorbeikommen.

Links

www.weed-online.org | www.eed.de/welthandel

Literatur

Lieb, Julia / Maurer, Andreas (Hg.) (2009): Der Vertrag von Lissabon. Stiftung Wissenschaft und Politik Diskussionspapier. Berlin.

Woolcock, Stephen (2010): The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade. ECIPE Working Paper No. 1/2010.

Tietje, Christian (2009): Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 83. Halle (Saale).

Kontakt

EED: www.eed.de/welthandel | Michael Frein, Tel.: +49-(0)228 - 81012315; Michael.Frein@eed.de

WEED: www.weed-online.org | Nicola Jaeger, Tel.: +49-(0)30 - 27582614; Nicola.Jaeger@weed-online.org

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Für den Inhalt der Publikation sind die Herausgeber verantwortlich; sie gibt nicht den Standpunkt der Europäischen Union wieder.

