HANDELSPOLITIK UND ZIVILGESELLSCHAFT

Schöpft die Europäische Handelspolitik ihre Möglichkeiten zur Förderung von Good Governance aus?

Miriam-Lena Horn
miriam-lena.horn@posteo.de

Einleitung

Die Europäische Kommission zielt, zumindest laut eigener Rhetorik, mit vielen Initiativen darauf ab, Lebensbedingungen in Drittstaaten zu verbessern. Die Förderung der guten Regierungsführung (good governance) spielt dabei eine prominente und daher den einzelnen Politikfeldern übergeordnete Rolle. Dementsprechend ist sie gerade im Bereich internationaler (Handels-) Verträge der EU besonders wichtig. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die exklusive Zuständigkeit der EU auf alle handelspolitischen Bereiche ausgedehnt. Seither sind mehrere Handelsabkommen ausgehandelt worden. Im Fall der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit einigen Staaten Afrikas und der Karibik geht es um Abkommen zwischen wirtschaftlich sehr ungleichen Partnern. Sowohl in Teilen der Karibik als auch im subsaharischen Afrika befinden sich eine Vielzahl von sogenannten Least Developed Countries (LDC) sowie fragilen Staaten. Gerade in Verhandlungen mit ohnehin schlechter gestellten Ländern und ihnen geografisch nahen Regionen sollte die Förderung der guten Regierungsführung Teil der Abkommen sein. Eine Möglichkeit, gute Regierungsführung zu fördern, ist, die ‚Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung' (OECD, 1995) durch Handelsabkommen voranzutreiben. So kann man in Abkommen Mechanismen schaffen, die die Europäische Zivilgesellschaft sowie die Zivilgesellschaft des jeweiligen Partnerlandes per Klausel in die Überwachung der Implementierung und der Auswirkungen der Abkommen einbezieht.

Es steht zu vermuten, dass die Europäische Kommission in sämtlichen Verhandlungen mit wirtschaftlich schlechter gestellten Partnern die limitierten zur Verfügung stehenden Mittel zur Förderung von guter Regierungsführung nutzt. Ob sich das anhand der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit einigen Karibikstaaten (CARIFORUM), der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) und Ghana beobachten lässt, möchte ich im Folgenden untersuchen.

Förderung der good governance mit Hilfe der europäischen Handelspolitik

Die Prinzipien der OECD (OECD, 1995) für gute Regierungsführung formulieren folgende ethische Anforderungen an das Regierungshandeln, nämlich:

- Rechtsstaatlichkeit
- Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber demokratisch gewählten Institutionen

- Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung
- effiziente und effektive (öffentliche) Dienstleistungen
- klare, transparente und anwendbare Gesetze und Regeln
- Konsistenz und Kohärenz der Politikentwicklung
- hohe ethische Verhaltensstandards

Die oben genannte Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung wurde in den ‚Grundsätzen guten Regierens'der Europäischen Kommission folgendermaßen interpretiert. ‚Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess- von der Konzipierung bis hin zur Durchführung- einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen […]'(Europäische Kommission, 2001)

Unter die genannten ‚Akteure' fällt natürlich die Zivilgesellschaft in ihrer organisierten und nicht-organisierten Form.

Wie eingangs erwähnt, besteht die Möglichkeit, die Partizipation der Zivilgesellschaft an der Implementierungsphase von Handelsabkommen per Klausel zu institutionalisieren. Ob dies in den oben genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen geschehen ist, wird die folgende Analyse zeigen.

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit CARIFORUM

Das WPA der Europäischen Union mit 15 Karibikstaaten wurde im Oktober 2008 fertiggestellt. Wie bereits im über den WPA liegenden ‚Dach', dem Cotonou-Abkommen[1] festgelegt, war das Ziel der Abkommen nicht nur gemeinsame Regelungen für den Handel zu treffen. Stattdessen stand das Ziel der nachhaltigen Entwicklung im Vordergrund. Der fehlenden Augenhöhe zwischen den Partnern wurde mit vorerst asymmetrischen Zugangsbestimmungen zum jeweiligen Markt des anderen Rechnung getragen. Laut eigener Kommunikation hatte die Europäische Kommission unter Anderem das Verhandlungsziel, die regionale Integration der Partnerregion zu fördern. Daher wurde das Abkommen mit einer

[1] Ich konzentriere mich in dieser Analyse bewusst ausschließlich auf die WPA und befasse mich nicht mit den jeweiligen Verbindungsklauseln zum Cotonou-Abkommen, da dieses Bereits im Jahr 2020 ausläuft. Bislang ist völlig unklar, ob die Mechanismen des Cotonou-Abkommens nach 2020 bestehen bleiben.

existierenden regionalen Organisation, den Mitgliedern der ‚Caribbean Community' und der Dominikanischen Republik abgeschlossen.

In der Rückschau erweist sich das CARIFORUM WPA auf mehreren Ebenen als problematisch. Dies soll jedoch nicht Teil der Analyse sein, da es hier primär um die institutionelle Struktur gehen soll.

Gemessen am Grundsatz der ‚Fairness und Gleichheit in der politischen Beteiligung' genügte das WPA zumindest auf der Ebene der Durchführung einem vergleichsweise hohen Standard. Artikel 231 involviert zunächst die parlamentarische Ebene in den Umsetzungsprozess des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens.

Artikel 231 (1) Es wird ein Parlamentarischer Ausschuss CARIFORUM-EG eingesetzt. In diesem Gremium treffen Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der gesetzgebenden Körperschaften der CARIFORUM-Staaten zu einem Meinungsaustausch zusammen. Der Parlamentarische Ausschuss tagt in regelmäßigen Zeitabständen, die er selbst festlegt. Er arbeitet mit der in Artikel 17 des Cotonou-Abkommens vorgesehenen Paritätischen Parlamentarischen Versammlung zusammen.

(2) Der Parlamentarische Ausschuss CARIFORUM-EG besteht aus Abgeordneten des Europäischen Parlamentes einerseits und Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften der CARIFORUM-Staaten andererseits. Vertreter der Vertragsparteien können an den Sitzungen des Parlamentarischen Ausschusses CARIFORUM-EG teilnehmen.

[…]

(5) Der Parlamentarische Ausschuss CARIFORUM-EG kann den Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG um sachdienliche Informationen über die Durchführung dieses Abkommens ersuchen; dieser übermittelt dem Ausschuss die erbetenen Informationen.

(6) Der Parlamentarische Ausschuss CARIFORUM-EG wird über die Beschlüsse und Empfehlungen des Gemeinsamen Rates CARIFORUM-EG unterrichtet.

(7) Der Parlamentarische Ausschuss CARIFORUM-EG kann Empfehlungen an den Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG und an den Handels- und Entwicklungsausschuss CARIFORUM-EG richten. (CARIFORUM WPA, 2008)

Der Artikel bringt zum Ausdruck, dass die Verhandlungspartner an einer Umsetzung des parlamentarischen Austausches interessiert waren. Sie schufen kein völlig neues Gremium mit neuen Strukturen und zusätzlichen Terminen, sondern gliederten den Ausschuss unter

die bereits bestehende und finanzierte paritätische parlamentarische Versammlung der Afrikanischen-, Karibischen- und Pazifikstaaten[2]. Er schafft durch die Möglichkeit, Informationen von den beteiligten Regierungsvertretern Informationen zu ersuchen, einen stetigen Informationsfluss und garantiert durch die Informationsverpflichtung des Gemeinsamen Rates CARIFORUM-EG, ein mit hohen Beamten der Vertragspartnern besetztes Gremium eine hohe Aktualität der Informationen. Darüber hinaus verschafft er dem Parlamentarischen Ausschuss einen Beraterstatus. Somit bekommen die in vielen Fällen demokratisch gewählten Vertreter nicht nur den Zugang zu Informationen sondern auch die Möglichkeit bei ihren Regierungen Gehör zu finden.

Über Umwege wird hier zudem bereits ein Zugang für die Bevölkerung geschaffen, da diese im Idealfall ihren lokalen Abgeordneten auf Schwierigkeiten mit der Umsetzung des Abkommens aufmerksam machen kann. Der Abgeordnete kann daraufhin das Problem in den Parlamentarischen Ausschuss tragen und dieser kann es auf die Regierungsebene der Europäischen Union und der Karibischen Staaten kommunizieren und diese um Lösungsvorschläge ersuchen.

Im Zusammenhang mit der Fairness und Gleichheit der Beteiligung am politischen Prozess ist allerdings Artikel 232 für die zivilgesellschaftliche Rolle deutlich wichtiger.

(1) Es wird ein Beratender Ausschuss CARIFORUM-EG mit der Aufgabe eingesetzt, den Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG bei der Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich der akademischen Gemeinschaft und der Wirtschafts- und Sozialpartner, zu unterstützen. Der Dialog und die Zusammenarbeit erstrecken sich auf alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Beziehungen zwischen der EG-Vertragspartei und den CARIFORUM-Staaten, die sich bei der Durchführung dieses Abkommens ergeben.

(2) Die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses CARIFORUM-EG wird vom Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG mit dem Ziel festgelegt, eine breit angelegte Vertretung aller Interessengruppen zu gewährleisten.

(3) Der Beratende Ausschuss CARIFORUM-EG wird tätig, wenn er vom Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG konsultiert wird, oder aus eigener Initiative und richtet Empfehlungen an den Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG. An den Sitzungen des Beratenden Ausschusses CARIFORUM-EG nehmen Vertreter der Vertragsparteien teil.

[2] eingeführt durch das Cotonou-Abkommen

(4) Der Beratende Ausschuss CARIFORUM-EG gibt sich in Abstimmung mit dem Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG eine Geschäftsordnung.

(5) Der Beratende Ausschuss CARIFORUM-EG kann Empfehlungen an den Gemeinsamen Rat CARIFORUM-EG und an den Handels- und Entwicklungsausschuss CARIFORUM-EG richten.

Hier ist nun die Zivilgesellschaft inklusive Akademikern sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern einbezogen. Um sie in ihren Diskussionen nicht einzuschränken, werden keine konkreten Aspekte des Abkommens für die Diskussionen vorgegeben. Die Kontrolle der Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses durch die Regierungsvertreter des CARIFORUM-EG gibt den Regierungen jedoch die Möglichkeit, unliebsame zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Ausschuss fernzuhalten. Gerade im Falle einer durch undemokratische Strukturen geschwächten und eingeschüchterten Zivilgesellschaft, kann dieses Element verheerende Folgen haben. Es bestünde theoretisch die Möglichkeit, ein reines Jasager-Gremium ins Leben zu rufen. Allerdings entsteht meines Erachtens durch die Vielfalt der Europäischen und Karibischen Regierungsakteure eine Art Überprüfungsmechanismus. Dennoch ist dieser Teil des Artikels nicht positiv zu bewerten.

Die Kompetenz des Beratenden Ausschusses als konsultatives Gremium, das aus eigener Initiative Empfehlungen an den Gemeinsamen Rat richten kann oder von diesem angerufen werden kann, macht es zu einem Gegenspieler gegenüber dem Rat. Das Gremium muss in jedem Fall Gehör finden.

Die Tatsache, dass Regierungsvertreter an den Sitzungen des Beratenden Ausschusses teilnehmen dürfen, ist allerdings hochgradig besorgniserregend. Das Einschüchterungspotential oder die Kontrolle der besprochenen Themen durch die jeweiligen Regierungen ist deutlich zu groß. Ähnlich unglücklich ist die Kontrolle der Regierung über die Geschäftsordnung, da so beispielsweise die Zahl der Treffen des Gremiums auf ein Minimum beschränkt werden kann.

Zuletzt wird die-zugegebenermaßen geringe- Kompetenz des Ausschusses als beratendes Organ für immerhin beide durch das Abkommen festgeschriebenen Regierungsgremien festgelegt. Besonders der konsultative Einfluss auf das Gremium, das die Auswirkungen des Abkommens auf die regionale Integration und die wirtschaftliche Entwicklung infolge des Abkommens überwacht, verdeutlicht die wichtige Rolle, die die Zivilgesellschaft hier bekommt. Sie kann im Falle negativer Auswirkungen des Abkommens auf bestimmte Wirtschaftssektoren, Arbeitnehmergruppen oder das Klima Forderungen formulieren und den

handelnden Personen in gemeinsamen Sitzungen übergeben. Zumindest auf der theoretisch-verschriftlichten Ebene, ist das ein Schritt, der der Fairness und Gleichheit in der politischen Beteiligung zugutekommt. Nachvollziehbar wird das vor allem, wenn man bedenkt, dass zwar in vielen karibischen Staaten aufgrund der kolonialen Vergangenheit demokratische Strukturen nach dem Westminstermodell existieren, jedoch ‚einige Staaten verschiedene autoritäre Phasen durchlaufen haben, oder Tendenzen zur Personalisierung bestehen' (Hoffmann, 2016, S.266). Insofern ist die Steigerung des Einflusses der Zivilgesellschaft ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Eigentümerschaft[3] der Bürger an der Demokratie. Natürlich darf man nicht vergessen, dass es sich beim CARIFORUM-WPA um ein Handelsabkommen handelt, dass nur begrenzten Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung einer Gruppe von Drittstaaten haben kann. Gleichermaßen wichtig ist allerdings, dass die Europäische Union ohnehin einen limitierten Einfluss auf die Geschehnisse in Drittländern hat. Der Versuch, den limitierten Einfluss gelten zu machen, ist also positiv zu bewerten.

Nun stellt sich natürlich die Frage, welche Schritte zur Verfügung stehen, falls die Zivilgesellschaft feststellt, dass das Abkommen negative Auswirkungen hat. Die Antwort darauf liefert Artikel 5.

Artikel 5 Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Funktionieren des Abkommens kontinuierlich über ihre jeweiligen sowie die durch dieses Abkommen eingerichteten partizipativen Verfahren und Institutionen zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Ziele des Abkommens verwirklicht werden, dass das Abkommen ordnungsgemäß durchgeführt wird und dass der Nutzen ihrer Partnerschaft für Männer, Frauen, junge Menschen und Kinder maximiert wird. Die Vertragsparteien verpflichten sich ferner, bei allen gegebenenfalls auftretenden Problemen unverzüglich Konsultationen aufzunehmen.

Der Artikel stellt klar, dass die Beschwerden der Zivilgesellschaft, sofern sie von den Vertragsparteien als problematisch anerkannt werden, zu Regierungskonsultationen führen können.

Als Mittel zur Anpassung des Abkommens steht Artikel 246 zur Verfügung (Schmieg, 2015, übersetzt von der Autorin).

[3] gemeint ist hier Ownership= der Begriff wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwendet, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben. Ownership ist auch die Eigenverantwortung, die Zielgruppen und Partnerorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Sie gilt als wichtige Vorbedingung für die Effizienz, die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Maßnahmen. (BMZ, 2017)

Artikel 246 (2) Im Hinblick auf die Durchführung dieses Abkommens kann jede Vertragspartei unter Berücksichtigung der bei seiner Durchführung gewonnenen Erfahrung Vorschläge zur Anpassung der handelsbezogenen Zusammenarbeit unterbreiten.

Anpassungen auf Grundlage der möglichen negativen zivilgesellschaftlichen Bewertungen sind also zumindest theoretisch möglich. Insofern kann man von einer gewissen Durchschlagskraft im Falle zivilgesellschaftlicher Kritik sprechen.

Nachdem das CARIFORUM WPA im Oktober 2008 in Kraft getreten war, begann ein zutiefst problematischer Implementierungsprozess für die Bestimmungen, die die zivilgesellschaftliche Beteiligung betrafen. Eine Beteiligte aus dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gab in einer Sitzung zu verstehen, es habe fünf Jahre gedauert, bis sich der Beratende Ausschuss zum ersten Mal getroffen habe. Laut einer ECDPM-Veröffentlichung (2012) tat sich der Gemeinsame Rat CARIFORUM-EG mit seiner Auswahl der Teilnehmer des Ausschusses sehr schwer.

Trotz der Probleme in der Umsetzung, sind die geschaffenen Strukturen ein starkes Signal zugunsten besserer Regierungsführung durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Politikfeld der internationalen Handelsbeziehungen. Infolge der Implementierungsschwierigkeiten beim CARIFORUM WPA wäre zu erwarten gewesen, dass auf Seiten der Europäischen Kommission eine Evaluation der Gründe erfolgt, um bei künftigen Abkommen mit einem verbesserten Anforderungsprofil in die Verhandlungen zu gehen.

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der SADC

Im Juni 2016 wurde das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und sechs Staaten der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft unterzeichnet. Bei den Staaten handelt es sich um Südafrika, Botswana, Namibia, Lesotho, Mosambik und Swasiland. Lesotho und Mosambik gehören laut ‚Least Developed Countries Report 2016' zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Swasiland ist die letzte absolute Monarchie Afrikas. Südafrika hingegen ist, trotz politischer Skandale und wirtschaftlicher Schwierigkeiten, das Zugpferd der gesamten Region. Namibia und Botswana sind zumindest stabile Demokratien mit starken Gewerkschaften.

Gerade angesichts dieser ausgeprägten Unterschiede, wäre zu erwarten gewesen, dass die Europäische Kommission in den Verhandlungen zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

den Versuch unternimmt, die zivilgesellschaftliche Mitbestimmung und somit auch die Stabilität in der Region voranzutreiben. Das Verhandlungsergebnis spricht eine andere Sprache.

Bereits die Auseinandersetzung mit Artikel 4 verdeutlicht dies.

Artikel 4 (1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Funktionieren und die Wirkung dieses Abkommens kontinuierlich im Rahmen ihrer eigenen sowie der mit diesem Abkommen geschaffenen partizipativen Verfahren und Institutionen nach geeigneten Verfahren und angemessenen Zeitplänen zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Ziele des Abkommens erreicht werden, dass es ordnungsgemäß durchgeführt wird und dass der Nutzen des Abkommens für die betroffenen Völker, insbesondere für die schwächsten Bevölkerungsgruppen, maximiert wird. (SADC WPA, 2016)

So schön der Verweis auf partizipative Verfahren und Institutionen auch klingen mag, das WPA schafft keine. Im CARIFORUM WPA wurde dieser Artikel genutzt, um festzulegen, dass Probleme unverzüglich zu Regierungskonsultatationen führen. Im SADC WPA ist davon keine Rede. Vielmehr wird dies auf deutlich unverbindlichere Art in Artikel 10 geschoben.

Artikel 10 (1) Die Vertragsparteien bekräftigen ihre Entschlossenheit, den Beitrag von Handel und Investitionen zum Wohle einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu steigern.

(2) Eine Vertragspartei kann die andere Vertragspartei im Handels- und Entwicklungsausschuss um Konsultationen zu allen Fragen ersuchen, die sich aus diesem Kapitel ergeben.

(3) In den Dialog und die Zusammenarbeit der Vertragsparteien bezüglich dieses Kapitels im Handels- und Entwicklungsausschuss können andere relevante Behörden und Interessenträger eingebunden werden.

Die Vertragsparteien können sich demnach gegenseitig um Konsultationen ersuchen, ob die jeweils andere Partei Folge leisten muss ist unklar. Abschnitt drei des Artikels macht deutlich, dass es den beteiligten Regierungsvertretern freisteht, relevante Interessenträger- also auch zivilgesellschaftliche Kräfte- einzubinden, von einer Verpflichtung oder regelmäßigem Austausch ist jedoch keine Rede.

Die geschaffene Institutionenstruktur sieht keinen Beratenden Ausschuss der Zivilgesellschaft vor, was bedeutet, dass jegliches Anhören zivilgesellschaftlicher Belange

auf den in Artikel 103 geschaffenen Handels- und Entwicklungsausschuss entfällt. Dieser ist mit Beamten der Vertragsländer besetzt, die dann darüber entscheiden, ob sie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sprechen möchten oder nicht.

Ein parlamentarischer Ausschuss im Rahmen der AKP-Versammlung ist ebenfalls nicht vorgesehen.

Das SADC WPA enthält zwar eine Revisionsklausel, die Anpassungen des Abkommens ermöglicht, jedoch ist diese weniger sinnvoll, wenn die Zivilgesellschaft keine institutionalisierte Möglichkeit erhält, Anpassungen in ihrem Interesse zu vertreten.

Auf politischen Druck der Berichterstatter im Europäischen Parlament hin, gab Handelskommissarin Cecilia Malmström am 13.9.2016 unmittelbar vor der Abstimmung zum SADC WPA ein Statement im Straßburger Plenum ab. Sie sagte, das Monitoring werde Teil der Bewertung des Abkommens werden, die alle fünf Jahre stattfinden solle. Die drei Kriterien für das Monitoring werden Transparenz, Objektivität und Offenheit sein. Die Kommissarin sagte, sie hoffe, dass einmal pro Jahr ein zivilgesellschaftlicher Dialog stattfinden könne. Dabei sollten auch kritische zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden werden und die Kommission habe bereits damit begonnen, entsprechende Organisationen ausfindig zu machen. Zudem unterstütze die Kommission den Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Partnerländer. Die Finanzierung des Dialogs sei von der Kommission durch das Instrument für auswärtigen Handel abgesichert. Zuletzt betonte sie, ein partizipativer Prozess mit den Institutionen sei im Falle des SADC-Abkommens sichergestellt (Malmström, 13.9.2016).

Nachdem die eigentlichen Bestimmungen des Abkommens zur öffentlichen Beteiligung eher schwach sind, ist fraglich, ob eine entsprechende Erklärung der Kommissarin den Fehler wieder ausbügeln kann. Eine wirkliche Institutionenstruktur für einen gemeinsamen Ausschuss der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten des Abkommens wird nicht beschrieben. Der Dialog zwischen den Parlamenten wird unterstützt, aber nicht explizit an die Treffen der AKP-Versammlung geknüpft. Die Finanzierung ist sichergestellt, allerdings bleibt unklar, was genau finanzierungsfähig ist. Zudem ist ein ‚Dialog' der zivilgesellschaftlichen Akteure, der einmal im Jahr stattfindet im Vergleich zu einem beratenden CARIFORUM-Ausschuss dürftig. Immerhin könnte sich der CARIFORUM-Ausschuss unter Einbeziehung des Rats (s.o.) eine eigene Geschäftsordnung mit entsprechend selbstbestimmter Anzahl von Treffen geben. Zudem klingt die Suche der Kommission nach kritischen Organisationen nach einer Aktivität, für die auf europäischer Seite die im Wirtschafts- und Sozialausschuss organisierte Zivilgesellschaft zuständig wäre.

Das SADC-WPA wird nun bereits seit dem 10. Oktober 2016 vorläufig angewendet. Seither hat sich in Sachen Beteiligung nicht viel getan. Im Oktober 2017 wird Kommissarin Malmström nach Südafrika reisen, um dort zivilgesellschaftliche Organisationen zu treffen. Als erster Schritt ist das ein reichlich später Zeitpunkt. Insbesondere, wenn nach fünf Jahren Bilanz zu den Folgen des Abkommens gezogen werden soll.

Im Vergleich zum CARIFORUM-Abkommen kann also nur von einer drastischen Verschlechterung der ‚Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung' gesprochen werden. Somit rückt die Europäische Kommission eher von ihrem Wunsch ab, gutes Regierungshandeln in den Partnerregionen zu unterstützen. Dabei wäre eine Bürgerbeteiligung gerade in Staaten wie dem autokratisch regierten Swasiland durchaus wünschenswert.

Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ghana

Der Trend, die bürgerliche Mitbestimmung in Handelsabkommen nicht zu unterstützen setze sich auch im westlichen Afrika fort. Ursprünglich war in zähen Verhandlungen ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit 16 Westafrikanischen Staaten, das sogenannte ECOWAS-WPA, ausgehandelt worden. Allerdings weigert sich Nigeria bis heute, das Abkommen zu ratifizieren. Daher hat die Europäische Kommission ein Interim-Abkommen mit Ghana aus dem Jahr 2008 recycelt. Ghana hatte das Abkommen 2008 zwar unterzeichnet, aber bis 2016 nicht ratifiziert. Ganz davon abgesehen, dass es eine Vielzahl an Kritikpunkten zur den möglichen Auswirkungen auf die regionale Integration gibt, ist das Abkommen nicht mit den bisher beschriebenen Standards vergleichbar. Zeitlich wurde es zwar vor den anderen Abkommen ausgehandelt. Jedoch setzte sich die Kommission nicht sichtbar für eine Überarbeitung des WPA zugunsten der Zivilgesellschaft ein.

Ähnlich den CARIFORUM und SADC WPA erschafft Artikel 73 des Abkommens einen WPA-Ausschuss, der für die Durchführung des WPA zuständig und mit den üblichen Beamten der Vertragspartner besetzt ist.

Artikel 73 stellt klar

(5) Die Sitzungen des WPA-Ausschusses stehen auch dritten Parteien offen. Die Kommission der ECOWAS kann gemäß der Geschäftsordnung des WPA-Ausschusses an dessen Sitzungen teilnehmen. (Ghana Interim-EPA, 2016)

Insofern können weitere Regierungsvertreter an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen. Ob die ‚dritten Parteien' auch geladene Zivilgesellschaft einschließt, wird nicht deutlich.

Zusätzliche Gremien, die die Zivilgesellschaft auf regelmäßiger Basis einbinden, entstehen nicht. Genauso wenig gibt es eine Revisionsklausel, die zu einem späteren Zeitpunkt zu Veränderungen des Abkommens führen könnte. Auch ein regelmäßiger Informationsfluss in die Zivilgesellschaft wird nicht genannt. Einzig Artikel 75 (8) beschreibt eine substantielle Veränderung. Sollte ein regionales WPA mit den 16 Westafrikanischen Staaten geschlossen werden, wird das Interimsabkommen mit Ghana dadurch ersetzt. Laut Kommissionsvertretern aus dem Generaldirektorat Entwicklung ist jedoch bislang kein Einverständnis Nigerias in ein regionales Abkommen in Sicht.

Erneut äußerte sich hierzu Cecilia Malmström am 30. November 2016 im Plenum des Europäischen Parlaments, allerdings mit einem wenig aussagekräftigen Statement: " Wir werden im gemeinsamen Ausschuss, der durch dieses Abkommen eingerichtet wird, einen Dialog zur nachhaltigen Entwicklung führen. Dasselbe gilt für das Involvieren der Zivilgesellschaft. Es gibt Klauseln im Abkommen, an denen wir das festmachen können. Beispielsweise können zivilgesellschaftliche Organisationen an den Sitzungen des gemeinsamen Ausschusses teilnehmen und ich garantiere Ihnen, dass Ghana dieses Vehikel nutzen wird." Da die Teilnahme von Bürgern am genannten Ausschuss nicht verpflichtend ist, ist der Nachrichtenwert des Statements begrenzt.

Ergebnisse und Empfehlungen

Die Analyse ergibt, dass die Förderung der ‚Fairness und Gleichheit politischer Beteiligung' durch Handelsabkommen in den letzten Jahren einem negativen Trend folgt. Obwohl das CARIFOUM WPA eine relativ gute Institutionenstruktur für zivilgesellschaftliche Beteiligung aufweist, ist erkennbar, dass der Beratende Ausschuss bei Schwierigkeiten mit den Abkommen keinen echten Durchsetzungsmechanismus zur Verfügung hat. Die Zivilgesellschaft ist hier auf das Wohlwollen der Regierungsvertreter angewiesen.

Im SADC WPA sind die Beteiligungsmechanismen nicht qua Abkommen institutionalisiert. Stattdessen hat die Europäische Kommission auf Druck des Europäischen Parlaments einen Beteiligungsmechanismus versprochen. Dieser mündlichen (und aufgrund des Protokolls verschriftlichten) Aussage kann nicht der gleiche Wert beigemessen werden, wie einer einklagbaren Klausel.

Das Interimsabkommen mit Ghana wirkt ohnehin wie ein aus der Not (wieder-) geborenes Projekt. Skandalös ist, dass trotz Unklarheit ob es zu einem regionalen Abkommen kommt, das völlige Fehlen von zivilgesellschaftlicher Beteiligung hingenommen wird. Das Statement der Kommissarin fügt dem Abkommen keine neuen Elemente hinzu.

Die Europäische Kommission muss aus den Fehlern der Vergangenheit lernen. Eine Evaluation der bisherigen Beteiligungsmechanismen in Kooperation mit der organisierten Europäischen Zivilgesellschaft im Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Zivilgesellschaft in den CARIFORUM- WPA-Staaten ist ein erster Schritt.

Infolge der Evaluation muss ein Mindeststandard für Bürger- sowie parlamentarische Beteiligung unter Handelsabkommen entstehen, der von der Europäischen Seite in sämtlichen Verhandlungen vorgestellt wird. Nur so kann eine Eigentümerschaft[4] der Zivilgesellschaft an Handelsabkommen entstehen.

Um auf die Einschätzung der Europäischen Union in ihren ‚Grundsätzen guten Regierens' zurückzukommen, darf der Mangel an Partizipation in der Konzeption des Politikgestaltungsprozesses nicht unerwähnt bleiben. Im Rahmen der Verhandlungen zu den WPA war, zumindest für die Öffentlichkeit, keine zivilgesellschaftliche Beteiligung zu erkennen. Wenn die Europäische Kommission ihre Grundsätze glaubwürdiger verfolgen möchte, muss sich daran etwas ändern.

Quellen:

BMZ, 2016. Definition Ownership: https://www.bmz.de/de/service/glossar/O/ownership.html

ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part,2008:http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:289:0003:1955:EN:PDF

ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part, 2016: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153915.pdf

INTERIMS-WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFTSABKOMMEN zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, 2016: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1021(01)&from=DE

Malmström, Cecilia, Straßburg, 13.9.2016: http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1473798248970&streamingLanguage=en

Malmström, Cecilia, Straßburg, 30.11.2016: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20161130&secondRef=ITEM-013&language=EN&ring=A8-2016-0328

Europäische Kommission, 2001: Europäisches Regieren, Ein Weißbuch :http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE

OECD, 1995: Participatory Development and Good Governance. Paris.

Sekundärliteratur:

Byiers, B., Roquefeuil, Q. de. (2012). Monitoring the EU-CARIFORUM EPA: Where are we and what are the next steps? Maastricht: ECDPM.

Hoffmann, Anne Marie, (2016). (Un-)abhängige Staatlichkeit? Der Mikrostaat als internationaler Akteur. Kleinstaatlichkeit und das Entscheidungsverhalten ostkaribischer Inselstaaten in der internationalen Politik. in Wolf, Sebastian (hrsg.), (2008): State size matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie.

Schmieg, Evita (2015): Trade and Investment Agreements for Sustainable Development? Lessons from the EU's Economic Partnership Agreement with the Caribbean.