

## **Stand und Perspektiven der Ratifizierung des Freihandelsvertrages Zentralamerikas mit den USA (TLC) durch das Parlament Costa Ricas**

Der im Jahre 2003 verhandelte und im Januar 2004 von den Regierungen Zentralamerikas (die Dominikanische Republik schloß sich dem Vertrag nachträglich an) unterzeichnete Freihandelsvertrag wurde zwischenzeitlich mit Ausnahme Costa Ricas von sämtlichen Parlamenten der Region ratifiziert und in Kraft gesetzt. Den Anfang machte El Salvador im Dezember 2004, gefolgt von Honduras und Guatemala im Mai 2005, der Dominikanischen Republik im September 2005 und Nicaragua im Oktober 2005. Im Juni und Juli 2006 folgte die Ratifizierung durch Senat und Abgeordnetenhaus der USA.

Die Regierung von Präsident Abel Pacheco (2002 – 2006) hatte den TLC zwar verhandelt, die umstrittene Ratifizierung jedoch der Nachfolgeregierung überlassen.

Der TLC tritt an die Stelle der von den USA den karibischen Ländern (CARICOM) eingeräumten Handelspräferenzen, die im nächsten Jahr auslaufen. Die zentralamerikanischen Länder waren dem System beigetreten, um über die unilateralen Handelsvergünstigungen seitens der USA Zugang zum US-amerikanischen Markt zu erhalten.

In Costa Rica trug der TLC von Anfang an zur politischen Polarisierung bei und war auch das herausragende Wahlkampfthema bei den letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom Februar 2006. Der Präsidentschaftskandidat und konsequente TLC-Befürworter Oscar Arias konnte sich bei den Wahlen gegen den erklärten TLC-Gegner Ottón Solís nur knapp als Präsident (2006 – 2010) durchsetzen. Seither bildet die Ratifizierung des TLC im costarikanischen Parlament den zentralen Punkt der gesellschafts-politischen und parlamentarischen Agenda.

Während jedoch im Parlament eine klare Mehrheit zur Ratifizierung besteht, haben die Gegner die Vorherrschaft auf der Straße errungen, wie eine Großdemonstration vom 26. Februar 2007 zeigte. Universitäten und Gewerkschaften bilden dabei das Rückgrat des Widerstandes. Hintergrund ist die Auseinandersetzung um das zukünftige Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell für die Entwicklung des Landes. Inhaltlich geht es im wesentlichen um die im Zuge des TLC abzubauenen Staatsmonopole im Telekommunikations- und Versicherungsbereich – von vielen Costarikanern als unveräußerbares „Tafelsilber“ angesehen – sowie den Urheberschutz.

Hinzu kommt, daß die parlamentarische Geschäftsordnung mit ihrem ausgeprägten Minderheitenschutz den TLC-Gegnern ausreichende Instrumente in die Hand gibt, um den parlamentarischen Entscheidungsprozess immer wieder zu verzögern. Bemühungen

um einen „fast track“ bei der Verabschiedung enden stets vor dem Verfassungssenat des Obersten Gerichts, der bisher aufgrund formaler Fehler im Vorgehen die Vorgänge an das Parlament zurückgab. So auch in der letzten Entscheidung des angerufenen Verfassungssenats vom 28. Februar 2007.

### **1. Die Großdemonstration vom 26. Februar 2007**

Die Demonstration, an der mehrere Tausend Personen teilnahmen, war die bislang größte in der Geschichte Costa Ricas. Sie wurde bereits im Dezember 2006 angekündigt und von der Nationalen Koordinationsstelle für den Kampf gegen den TLC (Coordinadora Nacional de Lucha contra el TLC) organisiert. In ihr vereinigt sich die Mehrheit der gewerkschaftlichen Organisationen und Studentenvereinigungen.

Kurz vor dem 26. Februar schloß sich die Nationale Unterstützungsfront des Kampfes gegen den TLC (Frente Nacional de Apoyo de la Lucha contra el TLC) unter der Leitung von angesehenen Universitätsrektoren und –professoren dem Aufruf an. Sie übernahmen im Verlauf der Demonstration schließlich auch dessen Leitung und drückten ihr einen friedlichen Stempel auf. Schließlich schloß sich auch noch kurzfristig die Partei der Bürgeraktion (Partido Acción Ciudadana – PAC) unter Führung von Ottón Solís an.

Der Wechsel in der politischen Führung der Opposition gegen den TLC in die Hände der Universitätsrektoren brachte eine Distanzierung zwischen der gemäßigten „Frente“ und der radikalen „Coordinadora“, die bis heute anhält und nachhaltige Konsequenzen für die neue Etappe des Widerstandes gegen den TLC mit sich bringen kann.

Angesichts des unausweichlichen Protestmarsches und im Bewußtsein, daß dieser überborden könnte, appellierten der Präsident und die zuständigen Minister an die Demonstranten, keine Gewalttätigkeiten zuzulassen. Gleichzeitig kündigten sie an, daß die Polizei unbewaffnet den friedlichen Ablauf begleiten würde. Damit sollte schwierigen Situationen im Ablauf der Demonstration vorgebeugt und international das positive Image des demokratischen Musterlandes aufrechterhalten werden.

Es nahmen schließlich rd. 50.000 Personen an der Demonstration teil, deren friedlicher Verlauf von allen Seiten betont wurde. Die Mehrheit der Teilnehmer setzte sich aus Arbeitnehmern des staatlichen Telekommunikations- und Energieunternehmens ICE (Instituto Costarricense de Electricidad y Telecomunicación), Studenten und Schülern sowie Lehrern und Landwirten zusammen. Vertreten waren auch militante linke Gruppen sowie Sektoren der sozialdemokratischen Regierungspartei PLN (Partido de Liberación Nacional) und der PAC. Gering war die Beteiligung öffentlicher Angestellter, deren Gewerkschaftsorganisationen damit ihre Schwächen offenbarten.

### **2. Die Entscheidung des Verfassungssenats vom 28. Februar 2007**

Am 28. Februar 2007 veröffentlichte der Verfassungssenat Costa Ricas das Urteil bezüglich einer Anfrage oppositioneller Abgeordneter zur Verfassungsmäßigkeit der Anwendung des „fast track“ gemäß Artikel 41 Bis der parlamentarischen Geschäftsordnung auf den Ratifizierungsprozess des TLC.

Die Entscheidung spaltete den Verfassungssenat, so daß es zu einem Mehrheits- und einem Minderheitsvotum über einzelne Punkte der Anfrage kam. Im Kern erklärte der

Verfassungssenat die Anwendung des „fast track“ auf den TLC und andere internationale Abkommen für verfassungskonform, wenn sie nicht die nationalen Grenzen des Landes betreffen. Allerdings stellten die Richter formale Fehler bei der parlamentarischen Entscheidung über die Anwendung fest.

Sowohl die Befürworter als auch die Gegner des TLC feierten das Votum des Verfassungssenats als einen Etappensieg: die Befürworter, die über die Anwendung des „fast track“ den parlamentarischen Entscheidungsprozess mit ihrer Zwei-Drittel-Mehrheit von 38 Stimmen substantiell verkürzen können und die Gegner – allen voran der akademische Sektor – da der TLC ihrer Meinung nach die „territoriale Integrität“ des Landes „verändert“ und damit eine Drei-Viertel-Mehrheit von 42 Stimmen erfordert, über die die TLC-Befürworter nicht verfügen.

Letztere Problematik wird mit Sicherheit auf den Verfassungssenat zukommen, wenn ihm entsprechend des Gesetzgebungsprozesses nach der ersten Lesung des TLC der Text automatisch zur verfassungsrechtlichen Überprüfung vorgelegt werden muss.

Bis dahin sind zunächst die vom Verfassungssenat angemerkten prozessualen Formfehler in der zuständigen Parlamentskommission zu heilen und die Anwendung des „fast track“ im Plenum erneut zu verabschieden. Dann können 10 Abgeordnete erneut eine Prüfung der Verfassungskonformität beim Verfassungssenat beantragen und den Ratifizierungsprozess weiter aufhalten.

### **3. Die politische Dimension des Konfliktes**

Die Auseinandersetzungen um die Ratifizierung des TLC dienen in der aktuellen politischen Reformdebatte im wesentlichen dazu, den gesellschaftlichen Reformkräften wie auch ihren Gegnern politische Identität zu verleihen. Dies gilt vor allem für die Reformgegner, denen mit dem Ende des Kalten Krieges das Feindbild vorübergehend abhanden gekommen ist. Einer Reihe von Politikern dient die Ratifizierung des TLC darüber hinaus als Plattform für politische Profilierung und Verbesserung ihrer Ausgangsposition mit Blick auf die nächsten Wahlen.

Dazu zählen Ottón Solís - Führungsfigur der PAC - die erstmals bei den Wahlen 2002 antrat und das bis dahin geltende Zwei-Parteien-System aufbrach. Bei den letzten Wahlen 2006 wurde die Partei zur zweitstärksten Kraft, und Ottón Solís verpaßte nur knapp die Präsidentschaft. Ottón Solís schloß sich der Anti-TLC-Demonstration erst kurz vor dem 26. Februar unter ausdrücklicher Unterstützung der akademischen Gruppen an.

Über mehrere Jahre hinweg hatte der Widerstand gegen den TLC das politische Image der Partei in der Wählerschaft gestärkt. Im letzten Wahlkampf von 2006 war es sogar das zentrale Thema und definierte das Wahlergebnis. Die Parteiführung um Ottón Solís versagte jedoch stets den radikalen Anti-TLC-Positionen der Gewerkschaftsbewegung seine politische Unterstützung, wobei die Partei den gesellschaftspolitischen Zentrifugalkräften um die linksorientierte Gewerkschaftsbewegung (im wesentlichen Gewerkschafter und Ökologen) und den Mitte-Links-orientierten Akademiker- und Unternehmenssektoren ausgesetzt ist.

Ottón Solís als Führungsfigur der Partei versuchte sich immer wieder an die Spitze der Anti-TLC-Bewegung zu setzen und stützt sich nun dabei auf die akademische „Frente“. Gleichzeitig entfernte er sich von den radikalen Gewerkschaftspositionen.

Auch Rolando Araya von der PLN und der Abgeordnete José Merino von der links-orientierten Partei Frente Amplio (FA) versuchen aus der Anti-TLC-Bewegung Kapital zu schlagen und sich eine politische Plattform für die nächsten Wahlen im Jahre 2010 aufzubauen. Sie stützen sich allerdings im Gegensatz zu Ottón Solís auf die radikale Gewerkschaftsbewegung.

#### **4. Kohärenz und Konflikte**

Nach Auffassung der Parlamentsfraktion der PAC wird die Unterstützungsfront für die Ratifizierung des TLC aufgrund von Divergenzen in der Regierungsfraktion über kurz oder lang auseinanderfallen. Doch auch die Opposition ist durch die Heterogenität der sie unterstützenden politischen, sozialen, akademischen und gewerkschaftlichen Kräfte und die entsprechenden Konflikte um die politische Führung stark geschwächt.

Die Regierung verfolgt im Parlament gegenüber der Pro-TLC-Fraktion eine Politik der permanenten Kommunikation und Einbeziehung, um die bislang zur Ratifizierung erforderlichen 38 Stimmen für einen Abstimmungserfolg zu sichern und zusammenzuhalten.

Gegenüber der klaren Haltung der Regierung, die Ratifizierung des TLC auf der parlamentarischen Tagesordnung zu belassen, ist aufseiten der Anti-TLC-Front bzw. einiger ihrer Mitglieder ein Strategiewechsel zu beobachten.

Angesichts eines Treffens mit den Rektoren der staatlichen Universitäten auf Initiative des Staatspräsidenten erklärte ein Teil der TLC-Gegner, daß sie ein Referendum über die Zukunft des TLC für ein Ablenkungsmanöver halte, das den bestehenden Konflikt nicht löse und der Regierung Raum für eine Verzögerungstaktik zur Schwächung der Opposition läßt. Bei dem Treffen wurde allerdings weder das Zurückziehen des TLC aus dem parlamentarischen Geschäftsgang seitens der Regierung noch ein Referendum thematisiert. Vielmehr sprachen sich die Teilnehmer dafür aus, das Parlament als den institutionellen Ort der Entscheidung über den TLC zu respektieren. Damit erhöhte das Treffen das innere Konfliktpotential der Anti-TLC-Front - vor allem der militanten Gruppen - die die Straße als Szenarium für die Auseinandersetzung suchen.

Der damit ins Spiel gebrachte Weg eines für Regierung und Parlament verbindlichen Referendums scheint nach der verfassungsrechtlichen Lage der Dinge allerdings nicht gangbar. So schließt die Verfassung Referenden gerade für solche Themen aus, die Haushalts- und Finanzfragen betreffen. Das gilt für den zur Ratifizierung anstehenden TLC, der Zollfragen umfaßt.

#### **5. Schlußfolgerungen**

Der Protestmarsch vom 26. Februar 2007 war ein prägendes Ereignis als er Tausende von Costarikanern auf die Straße brachte. Gleichzeitig bedeutete er allerdings auch den Schlußpunkt für Massendemonstrationen gegen den TLC, wie Sprecher der einzelnen beteiligten Organisationen ankündigten.

Im Verlauf der Protestbewegung wurden tiefe Risse zwischen den teilnehmenden Organisationen und Gruppen - speziell zwischen dem militanten gewerkschaftlichen und dem moderaten akademischen Sektor – sichtbar.

Die radikale Haltung der Gewerkschafter wurden von Teilen der Bewegung nicht geteilt und es begann ein Veränderungsprozeß in Führung und Sprache. Die Gewerkschaftsführer wurden mehr und mehr durch akademische Führungsfiguren ersetzt .

In diesem Moment erfolgt die Beteiligung der PAC, um ihre Führungspersönlichkeit Ottón Solís herum, der sich nicht nur durch den Führungswechsel in der Leitung der Bewegung gerufen fühlte sondern zudem die gesamte Bevölkerung aufforderte, sich dem Protestmarsch anzuschließen.

Der von seinen Organisatoren als erfolgreich charakterisierte Protestmarsch radikalisierte die Linie der Gewerkschaften weiter, die sich zu der Aussage verstiegen, daß über den TLC „auf der Straße“ zu entscheiden ist und gleichzeitig zu einem „unbefristeten Generalstreik“ aufriefen. Demgegenüber erklärte der Koordinator der akademischen Bewegung, daß der Kampf gegen den TLC auf fünf Ebenen fortgesetzt wird: der parlamentarischen, der verfassungsrechtlichen, der sozialen, der informationspolitischen und der internationalen.

Das Urteil des Verfassungsensats war ein weiterer Anlaß zu unterschiedlicher Interpretation innerhalb der Anti-TLC-Bewegung. Während die akademischen Gruppen die positiven Aspekte des Urteils hervorhoben, gingen die gewerkschaftlichen Gruppen einen anderen Weg. Die angebliche Triangulierung zwischen Präsidentschaft, Verfassungsensat und Parlament verstößt ihrer Meinung nach gegen den Rechtsstaat sowie Gesetzmäßigkeit und den Respekt vor dem Land.

Über die Art und Weise der Opposition gibt es ebenfalls grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten. Während sich wiederum die akademische Anti-TLC-Front auf der Grundlage des aktiven und friedlichen Widerstandes sieht, das Zurückziehen des TLC aus dem parlamentarischen Geschäftsgang und das Abhalten eines Referendums fordert, sieht die Gewerkschaftsbewegung in einem unbefristeten Generalstreik ihr Heil.

Demgegenüber wird die parlamentarische Pro-TLC-Fraktion nicht müde, ihre Position der Fortführung des Ratifizierungsprozesses im Parlament zu beteuern.

Die offizielle Rektorenkonferenz (CONARE) des Landes verabschiedete ein Dokument, in dem gefordert wird, den TLC aus der parlamentarischen Tagesordnung zurückzuziehen und ein Referendum über die Zukunft des TLC abzuhalten. Ergänzend soll ein Dialog über eine Nationale Entwicklungsagenda einberufen werden.

## **6. Perspektiven**

Es zeichnet sich bislang kein Ausweg aus dem tiefen Konflikt um den Ratifizierungsprozess des TLC ab. Ob es letztendlich zu einem positiven Abschluß des für die weitere Integration Costa Ricas in die Globalisierung wichtigen TLC kommt, ist ebenfalls offen.

Der Präsident hat mehrfach öffentlich erklärt, daß seine Regierung den TLC keinesfalls aus dem parlamentarischen Geschäftsgang zurückziehen wird. Er betont dabei, daß es ihm verfassungsrechtlich zusteht, die Zukunft des TLC zu definieren.

Die oppositionellen Gruppen schlagen der Regierung – auf der Grundlage des erfolgreichen Protestmarsches vom Februar – Alternativen vor, die von einem Bürger-Referendum bis zu einem „Referendum der Straße“ gehen.

Die These des durch das Oberste Wahlgericht einzuberufenen Referendums wurde bereits in der vergangenen Legislaturperiode von Oppositionsgruppen des TLC als Alternative zur parlamentarischen Behandlung und zum Zeitgewinn vorgeschlagen. Letzteres vor dem Hintergrund, daß die Vorbereitung eines Referendums mindestens ein Jahr erfordert und damit die Frist zur Ratifizierung des TLC bis März 2008 nicht eingehalten werden kann.

Trotz der wiederholten Erklärungen des akademischen Sektors, jede Art von gewalttätigen Aktionen abzulehnen, sind solche durchaus möglich und kaum zu verhindern. Tendenziell wird die Konfrontation zumindest an Schärfe zunehmen. Belege in diese Richtung sind kürzliche handfeste Auseinandersetzungen auf der Besuchertribüne des Parlaments sowie gewalttätige Aktionen von studentischen Gruppen, die das internationale Image des Präsidenten als Friedensnobelpreisträger schädigen wollen.

Demgegenüber schreitet zwischenzeitlich die institutionelle Ratifizierung des TLC weiter voran. Die Strategie der parlamentarischen Opposition ist darauf gerichtet, die Pro-TLC-Fraktion zu schwächen und näher an das Verfallsdatum der Ratifizierung (März 2008) zu kommen. So soll Abgeordneten, die einen Interessenkonflikt bezüglich des TLC haben (z.B. in Form familiärer unternehmerischer Aktivitäten in zentralen Sektoren des TLC), die Teilnahme an den diesbezüglichen Abstimmungen verweigert werden. Weiterhin werden die vom Verfassungssenat geforderten Nachbesserungen bei der Anwendung des „fast track“ auf die Ratifizierung des TLC durch eine entsprechende parlamentarische Taktik (z.B. Verhinderung der Beschlußfähigkeit von Kommissionen) bewußt verzögert. Auch ein – nicht bindendes - Votum des wissenschaftlichen Dienstes des Parlaments, wonach die Ratifizierung des TLC 38 Stimmen erfordert, entwickelt sich zu einem Instrument der Opposition. Nicht auszuschließen ist, daß dadurch die entsprechende Entscheidung des Verfassungssenats beeinflusst wird, der bereits das Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des „fast track“ auf die Ratifizierung des TLC mit knapper Mehrheit gefällt hat.

San José, März 2007

Reinhard Willig