

Jan Woischnik

Institutionelle Konsolidierung im MERCOSUR: neuer Präsident, neues Gericht, neues Sekretariat

Das südamerikanische Integrationsbündnis MERCOSUR – nach der NAFTA, der EU und Japan die viertgrößte Wirtschaftszone der Welt – erlebt einen Reformschub. Allen voran hat es am 16. Dezember 2003 zum ersten Mal in seiner Geschichte ein eigenes Gesicht erhalten. Während des vielfach als historisch eingestuften 25. Gipfeltreffens in Montevideo, dem „Brüssel des MERCOSUR“, wurde der ehemalige argentinische Staatspräsident Eduardo Duhalde zum Präsidenten der neu gegründeten Kommission der Ständigen Repräsentanten gekürt. Er bezeichnete sich feierlich als „erster Staatsbürger des MERCOSUR“, der ungeachtet seiner Herkunft allein für die Interessen des Blocks einzutreten habe. Damit traf er genau ins Schwarze, stehen in dem rein zwischenstaatlichen Gebilde nur allzu oft die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten und ein ausgeprägtes Souveränitätsdenken störend im Vordergrund. Noch herrscht allerdings Rätselraten über die genaue Ausformung des Amtes und über Duhaldes tatsächlichen Macht- und Gestaltungsspielraum. Die Epitheta in der Tagespresse reichen von „MERCOSUR-Generalsekretär“ über „Politischer Repräsentant des MERCOSUR“ bis hin zu „Präsident des MERCOSUR“. Immer wieder wird dabei auch der Vergleich mit der EU und Romano Prodi hergestellt.

■ Executive Summary

MERCOSUR, the South American Alliance of Integration, took a respectable step forward when, at its 25th summit meeting at Montevideo, it elected Eduardo Duhalde, the former Argentinean head of state, first President of the Commission of Permanent Representatives. Frequently paralysed over the years by predominant national interests and the unwillingness of its member states to yield part of their sovereignty, the Alliance, consisting of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay, has been given an infusion of strength by the creation of the Commission and the office of its President.

The institutional structure of the Alliance will be strengthened for two reasons: First, MERCOSUR will now have another organ next to the Secretariat in the shape of the Commission, and second, the way is now clear for member countries to accredit their own permanent representatives with MERCOSUR. It is hoped that this, in turn, will have a particularly positive effect on the efficiency of negotiations between MERCOSUR and other countries or blocks, including the EU, which so far have been excessively long-winded and problem-ridden.

The newly-created Commission's remit also includes assisting in case of need MERCOSUR's supreme controlling organ, the Council, as well as using its own initiative to submit proposals regarding the process of integration and any negotiations with non-member countries, a task which by its nature consi-

derably boosts the power of the newly-elected President who, after all, is MERCOSUR's only permanent representative in contacts with outsiders. Eduardo Duhalde, generally recognised as a full-blooded politician of vast diplomatic experience, will now be confronted with the challenge of sounding out the opportunities and limitations of his new office, holding his own vis-à-vis MERCOSUR's most powerful member country, Brazil, while at the same time keeping the personal tensions that exist between him and his fellow-countryman Néstor Kirchner, Argentina's current head of state, from damaging the Alliance in any way.

Mr. Duhalde has already put a number of important steps behind him, including his first appearance as President of the Commission at the Milano Latin America Conference in October of this year, the reception of the German Federal President at the Montevideo Secretariat of MERCOSUR, his trip to Washington for a conference with the President of the Inter American Development Bank, and a trip to the Middle East, which he undertook together with Brazil's head of state, da Silva, for the purpose of developing new markets. Generally speaking, all these activities may be regarded as successful, and they have had the gratifying result that MERCOSUR is now being increasingly perceived by the Latin American public as an important factor in politics, mainly because of the person of the President of the Commission.

In addition to the Commission, MERCOSUR has created its first permanent Court of Appeal, representing the third organ of the Alliance next to the Secretariat and the Commission and marking yet another important step on MERCOSUR's way towards institutionalisation. Calls for creating a Court of Arbitration to settle disputes among member countries were heard years ago but not followed up for monetary and other reasons. Now, the new Court will make it easier to bring legislation within MERCOSUR into line, although it is apt to fuel rather than allay fears among nation states that they might be yielding too much of their sovereignty too quickly.

Finally, the reform of MERCOSUR's Secretariat, i.e. its conversion from an administrative facility pure and simple into a 'technical secretariat', represents yet

another eminent institutional innovation. It is hoped that the future remit of the Secretariat, which includes advising the other MERCOSUR organs, reviewing their legislation for consistency, and generating regular reports on the progress of the integration process, will noticeably improve the quality of the work of the Alliance as a whole.

Conversely, the chances that the plans recently aired by Mr. da Silva, Brazil's head of state, of creating a MERCOSUR parliament will be realised are rather slim. It appears somewhat more probable that the existing Joint Parliamentary Commission might be reformed on the basis of the so-called *Enmienda Alonso*, an agreement between the Council and the Commission of the Alliance to revive the dialogue among the MERCOSUR organs.

Last and most recent among the signs indicating that the institutionalisation and, consequently, the vitalisation of the Alliance is progressing are Paraguay's suggestion to establish a MERCOSUR centre to promote the rule of law, as well as plans to create a MERCOSUR institute for currency issues. These are hopeful signs indeed, although the path towards the ultimate implementation of such projects within the South American Alliance is often long and stony.

■ Überwindung der Stagnation

Das aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay bestehende Integrationsbündnis *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR),¹⁾ das nach der Zahlungsunfähigkeit Argentiniens vor knapp zwei Jahren auseinanderzubrechen drohte und dem noch im Dezember 2002 eine Identitäts- und Glaubwürdigkeitskrise²⁾ bescheinigt wurde, hat seit der Übernahme des Präsidentenamts durch Luiz Inácio „Lula“ da Silva (Partido de los Trabajadores, PT) am 1. Januar 2003 in Brasilien bzw. durch Néstor Kirchner (Partido Justicialista, PJ) am 25. Mai 2003 in Argentinien neuen Auftrieb erfahren. Zwischen den beiden mit Abstand größten Ländern im MERCOSUR besteht neuerdings eine „strategische Allianz“, die am 16. Oktober 2003 in der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung gipfelte. Ort des Geschehens war die Casa Rosada in Buenos Aires, weshalb seitdem vom „Konsens von Buenos Aires“ gesprochen wird (in Anspie-

1) Der MERCOSUR wurde am 26. März 1991 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Asunción durch die Staatspräsidenten der oben aufgeführten vier Länder ins Leben gerufen. Damit entstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, die viergrößte Wirtschaftszone der Welt. Im MERCOSUR leben ca. 210 Millionen Menschen. Neben den Mitgliedsstaaten gibt es derzeit außerdem drei sogenannte assoziierte Staaten: Bolivien, Chile und – seit dem MERCOSUR-Gipfeltreffen vom 16. Dezember 2003 – Peru. Während des Gipfeltreffens wurde trotz vorherigen uruguayischen Widerstands ferner ein Freihandelsabkommen des MERCOSUR mit den Andenländern Ekuador, Kolumbien und Venezuela beschlossen, wodurch ab dem 1. April 2004 eine enorme Freihandelszone von insgesamt zehn Ländern von Feuerland bis in die Karibik entstehen soll.

2) So etwa Félix Peña am 1.12. 2002 auf der Homepage der argentinischen Tageszeitung *Clarín*.

lung auf den sogenannten Konsens von Washington). Quintessenz des 22 Punkte umfassenden Dokuments ist die Absicht, in Zukunft sowohl auf bilateraler als auch auf regionaler Ebene enger zusammenzuarbeiten. Das früher übliche Konkurrenzdenken zwischen den beiden südamerikanischen Großen soll der Vergangenheit angehören.³⁾

Argentinien hat sich wirtschaftlich trotz aller weiterhin bestehenden Probleme in einer Weise stabilisiert, wie es 2002 kaum jemand vorherzusehen wagte.⁴⁾ Und auch in Uruguay, das in den Sog der Argentinienkrise geraten war,⁵⁾ ist seit kurzem eine gewisse wirtschaftliche Belebung zu beobachten. Auch wenn die jetzt (wieder einmal) aufgeworfene Debatte über eine gemeinsame MERCOSUR-Währung eher übereilt, um nicht zu sagen, unrealistisch erscheinen mag, waren doch in den letzten Monaten zahlreiche bemerkenswerte Ereignisse zu verzeichnen.

■ Errichtung einer Kommission ständiger Repräsentanten

Allem voran ist mit Staatspräsident Kirchners direktem Vorgänger und Parteifreund Eduardo Duhalde am 6. Oktober 2003 zum ersten Mal ein ständiger politischer Repräsentant für den MERCOSUR designiert worden, und zwar als Präsident der durch Entscheidung des MERCOSUR-Rats (Consejo del Mercado Común, CMC)⁶⁾ neu ins Leben gerufenen „Kommission der Ständigen Repräsentanten des MERCOSUR“ (Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, CRPM). Diese ist mit den bei dem Integrationsbündnis Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, Sitz ebenfalls in Montevideo) akkreditierten ständigen Botschaftern der MERCOSUR-Mitgliedsländer besetzt, die ihre Länder seit Oktober 2003 nicht mehr nur gegenüber ALADI, sondern zusätzlich auch vor dem MERCOSUR vertreten.⁷⁾ Am 16. Dezember 2003 schliesslich wurde Duhalde in einer feierlichen Zeremonie im Beisein der Staatspräsidenten der Mitgliedsländer sowie von Bolivien und Chile und im Übrigen auch des EU-Handelskommissars, Pascal Lamy, offiziell zum Präsidenten der genannten Kommission ernannt. Sie ist als Organ des MERCOSUR-Rates konstruiert und hat ihren Sitz im MERCOSUR-Sekretariat in Montevideo, der Hauptstadt Uruguays.

3) In Bezug auf die Funktion des MERCOSUR wird im Konsens von Buenos Aires hervorgehoben, dass er die Anbindung seiner Mitgliedsstaaten an die Weltwirtschaft beschleunigen und ihr Gewicht bei zukünftigen Verhandlungen erhöhen soll. Auf den Aspekt des MERCOSUR als Verhandlungsinstrument wurde auf dem MERCOSUR-Gipfeltreffen am 16. Dezember 2003 immer wieder hingewiesen. Dabei wurde sowohl auf die laufenden Gespräche mit der EU als auch auf die Verhandlungen über die vor allem von den USA angestrebte, ganz Amerika umfassende Freihandelszone ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) Bezug genommen. Der MERCOSUR wurde aber nicht nur als gemeinsamer Wirtschaftsraum, sondern darüber hinaus auch als Raum gemeinsamer Werte und Traditionen qualifiziert.

4) Ein im April 2002 erscheinender Artikel von Frank Priess vermittelt einen ebenso lebendigen wie authentischen Eindruck von der damaligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Notlage sowie von der tiefen Identitätskrise, die Argentinien durchlebte: „Gefahr für Argentinens Demokratie?“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 4/2002, S. 52–69. Instrukтив zur damit einhergehenden Krise des MERCOSUR: Juan José Taccone/Uziel Nogueira (Hgg.), *Informe MERCOSUR* Nr. 8 (Período 2001-2002), BID/INTAL (2003), S. 1 ff.

5) Uruguay ist in seiner Entwicklung stark von seinen großen Nachbarländern, vor allem aber von Argentinien abhängig; vgl. hierzu Jan Woischnik, „Uruguay: Der Musterknabe am Río de la Plata vor dem Abgrund der Argentinienkrise?“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 3/2002, S. 89–99, v.a. S. 95 f.

6) Genauere Informationen zu den Organen des MERCOSUR bzw. zu seinen Rechtsquellen (darunter: die Rechts-

akte der entscheidungsbefugten Organe) finden sich bei Ulrich Wehner, *Der MERCOSUR. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojekts und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union* (1999), S. 80 ff.

- 7) Es handelt sich um die Botschafter Juan Carlos Olima (Argentinien), Bernardo Pericás Neto (Brasilien), Bernardino Hugo Saguier Caballero (Paraguay) und Agustín Espinosa Lloveras (Uruguay). Mit der Entscheidung, die ALADI-Botschafter gleichzeitig auch als MERCOSUR-Botschafter zu beauftragen, sollte in erster Linie die Schaffung zusätzlicher Kosten vermieden werden. Der Präsident der Kommission der Ständigen Vertreter wird von seinem Heimatland finanziert (vgl. Art. 1 der Entscheidung MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC Nr. 15/03, Montevideo, 6.10.2003).
- 8) Auf dem 25. MERCOSUR-Gipfeltreffen hat Uruguay die Pro-tempore-Präsidentschaft mit Wirkung zum 1.1.2004 an Argentinien übergeben.
- 9) Art. 5 der Entscheidung MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC. Nr.11/03 (Montevideo, 6.10.2003).

Die Wahl Duhaldes geht letztlich auf einen spontan geäußerten Vorschlag des uruguayischen Staatspräsidenten Jorge Batlle (Partido Colorado, PC) zurück. Luiz Inácio „Lula“ da Silva war einverstanden, weil er ein gutes Verhältnis zu Duhalde pflegt. Und Néstor Kirchner vermutlich deshalb, weil er sich damit seinen parteiinternen Widersacher zumindest zeitweise aus dem Land schaffen konnte.

Der MERCOSUR-Rat betont in der Präambel seiner Entscheidung vom 6. Oktober 2003, dass es ihm bei der Errichtung der Kommission der Ständigen Repräsentanten um die Stärkung der institutionellen Struktur des MERCOSUR und die Verbesserung seiner Repräsentation nach außen geht. Die Stärkung der institutionellen Struktur liegt dabei zum einen darin, dass mit der Kommission nach dem Sekretariat das zweite *ständige* MERCOSUR-Organ geschaffen wurde, zum anderen in der erstmaligen Akkreditierung von ständigen Vertretern der Mitgliedsländer beim MERCOSUR.

Was die Außenrepräsentation betrifft, ist anzumerken, dass aufgrund des rein intergouvernementalen Charakters des MERCOSUR alle sechs Monate ein anderer Mitgliedsstaat die Pro-tempore-Präsidentschaft des Bündnisses innehat (Rotationsverfahren).⁸⁾ Insbesondere bei langwierigen Verhandlungen mit anderen Ländern oder Blöcken wie etwa der EU wurde das Fehlen eines ständigen Organs zur Repräsentation des MERCOSUR als Nachteil empfunden. Dementsprechend wird dem Kommissionspräsidenten in dem sehr knapp formulierten operativen Teil des genannten Rechtsakts nunmehr aufgetragen, „den MERCOSUR in den Beziehungen zu dritten Ländern, Ländergruppen und internationalen Organisationen im Auftrag des Rates zu vertreten“.⁹⁾ Für das Amt des Kommissionspräsidenten wird ausdrücklich eine herausragende politische Persönlichkeit (*personalidad política destacada*) vorgeschrieben, die auf zwei Jahre mit Option der Verlängerung um ein weiteres Jahr ernannt wird.

Die letztgenannte Einschränkung, dies nur im Auftrag des MERCOSUR-Rates zu tun, wurde vor allem auf Drängen Brasiliens eingefügt und soll offensichtlich Alleingängen des Kommissionspräsidenten bzw. einem damit einhergehenden Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten vorbeugen. Dennoch

bietet sie in der Praxis einigen Interpretationsspielraum. So könnte es sich für den Rat aus praktischen Erwägungen beispielsweise anbieten, dem Kommissionspräsidenten in bestimmten Fällen bzw. für bestimmte Themenkreise eine Art (imperativen) Generalauftrag zu erteilen. Das bedeutet natürlich nicht, dass sich die jeweiligen Pro-tempore-Präsidentschaften hinsichtlich der thematischen Prioritätensetzung, der Arbeitsplanung etc. vom Kommissionspräsidenten das Zepter aus der Hand nehmen lassen werden.

Eine eindeutige Beschränkung wird aus einem Vergleich der zitierten Klausel mit Artikel 8 Absatz IV des Protokolls von Ouro Preto vom 17. Dezember 1994 ersichtlich, welches die institutionelle Struktur des MERCOSUR festlegt. Danach ist es Aufgabe des MERCOSUR-Rates, „Abkommen im Namen des MERCOSUR mit dritten Ländern, Ländergruppen und internationalen Organisationen auszuhandeln und zu unterzeichnen“. Es wird also deutlich zwischen der völkerrechtlichen Vertretungsmacht, die dem MERCOSUR-Rat vorbehalten ist, und einem politischen Vertretungsauftrag des Präsidenten der Kommission der Ständigen Repräsentanten unterschieden.

Weitere Beschränkungen des Repräsentationsauftrags des Kommissionspräsidenten sind aber weder ausdrücklich noch konkludent niedergelegt. Seine oben dargestellten Befugnisse erscheinen vor allem dann als sehr weit, wenn man sich den eingeschränkten Aufgabenbereich vor Augen hält, welcher der Kommission der Ständigen Repräsentanten selbst nach dem Text der Ratsentscheidung vom 6. Oktober 2003 zukommt. Danach hat diese dem MERCOSUR-Rat als oberstem Leitungsorgan des MERCOSUR auf dessen Ersuchen hin bei seiner Arbeit beizustehen (*asistir*, Art. 4 a.) bzw. kann ihm aus eigener Initiative Vorschläge etwa in Bezug auf den Integrationsprozess oder auf Verhandlungen mit Drittländern unterbreiten (*presentar iniciativas*, Art. 4 b.). Duhalde's Aufgabe als des einzigen ständigen Repräsentanten des MERCOSUR gegenüber Dritten geht demnach weit über das hinaus, was man von dem Präsidenten einer Kommission mit den beschriebenen Aufgaben eigentlich vermuten würde (etwa: Koordination der Aufgaben der Kommission, Leitung der Sitzungen der Kommission, Vertretung der Kommis-

sion gegenüber dem MERCOSUR-Rat, wie in Art. 6 vorgesehen, und gegenüber anderen MERCOSUR-Organen etc.).

Vor allem aufgrund des knappen und damit interpretationsfähigen Textes der Ratsentscheidung zur Errichtung der Kommission der Ständigen Repräsentanten dürfte es einige Zeit in Anspruch nehmen, bis sich das Verhältnis der MERCOSUR-Organe zum Kommissionspräsidenten eingespielt hat. Innerhalb des institutionellen Gefüges des MERCOSUR wird er anfangs tendenziell als Präsident einer Kommission angesehen werden, die nicht nur ihrer Benennung, ihrer Besetzung (Botschafterebene) und ihrer Ansiedlung beim Rat wegen stark an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER) auf europäischer Ebene erinnert. Dieser hat die Aufgabe, die Arbeiten des Ministerrates vorzubereiten und die ihm vom Ministerrat übertragenen Aufträge auszuführen; Repräsentationsbefugnisse nach aussen stehen ihm nicht zu. Duhalde aber ist Vollblutpolitiker, kein Bürokrat. Seinem persönlichen Interesse wird es weit mehr entsprechen, als „echter“ Repräsentant des MERCOSUR aufzutreten und sich dabei nicht zu sehr einschränken zu lassen. Will man den oben angestellten Vergleich zu Europa weiterführen, dürfte Duhalde weniger das Bild eines COREPER-Vorsitzenden als vielmehr dasjenige eines Romano Prodi im Auge haben, der als Präsident der Europäischen Kommission u.a. auch dem Europäischen Rat angehört und vom Bürger gemeinhin als Gesicht der EU wahrgenommen wird. Oder, in die Zukunft gedacht, dasjenige des im (allerdings vorerst gescheiterten) Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vorgesehenen Präsidenten des Europäischen Rates. Wie oben angemerkt, wird der Präsident der Kommission der Ständigen Vertreter von der Presse bereits jetzt zum „MERCOSUR-Präsidenten“ ausgerufen.

Für die Entwicklung des MERCOSUR mit seiner oft hemmenden zwischenstaatlichen Struktur wäre eine solche Grundhaltung Duhaldes, gepaart mit viel diplomatischem Geschick und einem sicheren persönlichen Stil, von einigem Vorteil. Duhalde dürfte erfahren genug sein, um abschätzen zu können, was vor allem Brasilien zulassen wird und wo vorläufig die Grenzen seines Amtes liegen müssen, will er es nicht langfristig schädigen und an Einfluss verlieren.

Das gleiche gilt für seine Beziehung zum argentinischen Staatspräsidenten Néstor Kirchner. Bereits Anfang Dezember 2003 kam es zu erheblichen Verstimmungen zwischen Kirchner und Duhalde, der den Staatspräsidenten wegen seines milden Stils im Umgang mit den sozialen Protestbewegungen in Argentinien (*piqueteros*) kritisierte. Diese stellen zur Zeit Kirchners wichtigstes innenpolitisches Problem dar. Weitere Konfliktherde sind die wichtige Provinz Buenos Aires, wo Duhalde seit langem über erheblichen Einfluss verfügt, und auch die politischen Intentionen von Kirchners und Duhaldes Ehefrauen.

Die erste Feuerprobe für die Unabhängigkeit des Kommissionspräsidenten gegenüber der Regierung seines Herkunftslandes („ich bin der erste Staatsbürger des MERCOSUR“) könnte sich in dem Moment ergeben, in dem Duhalde in einem innerhalb des MERCOSUR umstrittenen und für Kirchner wesentlichen Punkt der Auffassung eines anderen Mitgliedslands wie z.B. Brasiliens zuneigt – und dies im Namen des MERCOSUR auch nach außen verkündet. In seiner Antrittsrede vor den Staatspräsidenten der Mitgliedsländer am 16. Dezember 2003 hat Duhalde vorsorglich darauf hingewiesen, dass er diese „treu vertreten und gleichzeitig ein loyaler Darsteller und unermüdlicher Vollzieher ihrer Entscheidungen“ sein werde.

■ **Erste Amtshandlungen des Kommissionspräsidenten**

Erste Anzeichen für ein eher weites und vor allem sehr aktives Amtsverständnis waren noch in den Tagen vor Duhaldes Ernennung zum Kommissionspräsidenten zu beobachten. Sein Debüt als Repräsentant des MERCOSUR gab er bereits Mitte Oktober 2003 auf einer Lateinamerika-Konferenz in Milano. Später besuchte er die Staatspräsidenten der MERCOSUR-Mitgliedsstaaten zu Sondierungsgesprächen, u.a. um deren Erwartungen an sein neues Amt zu erkunden und sie von seinen eigenen Vorstellungen zu unterrichten.

Anlässlich des Staatsbesuchs des deutschen Bundespräsidenten, Johannes Rau, in Uruguay am 26. November 2003 reiste Duhalde nach Montevideo, um diesen im MERCOSUR-Sekretariat zu empfangen. Wurde bei vergleichbaren Anlässen in der Ver-

gangenheit ein Termin „beim MERCOSUR“ angefragt, nahm diese Funktion in der Regel der Direktor des Verwaltungsssekretariats als einzigem permanenten Organ (allerdings nur im Namen des Sekretariats, nicht des MERCOSUR) oder aber das Außenministerium eines Mitgliedsstaats wahr.

Kurz darauf reiste Duhalde nach Washington, wo er sich mit dem Präsidenten der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Enrique Iglesias, traf. Dabei ging es unter anderem um mögliche Finanzhilfen für die kleineren Länder des MERCOSUR, namentlich Paraguay und Uruguay, die immer noch gewisse Vorbehalte¹⁰⁾ gegenüber dem Integrationsbündnis haben. Nach Duhaldes Überzeugung lassen diese sich nur dann abbauen, wenn sich in den genannten Staaten verstärkt der Eindruck durchsetzt, die Mitgliedschaft im MERCOSUR zahle sich auch für die „Kleinen“ aus. Dieselbe Problematik hatte Duhalde kurz zuvor auch Luiz Inácio „Lula“ da Silva in Brasilia auseinandergesetzt und für ein verstärktes Engagement Brasiliens in dieser Sache geworben.¹¹⁾

Anfang Dezember brach Duhalde zusammen mit dem brasilianischen Staatspräsidenten für zehn Tage nach Syrien, Libanon, Ägypten, Libyen und in die Vereinigten Arabischen Emirate auf, um dort neue Märkte für den MERCOSUR zu erschließen. Unter anderem ging es dabei auch um ein Freihandelsabkommen zwischen Ägypten und dem MERCOSUR.

All dies hat bereits jetzt dafür gesorgt, dass der in der Öffentlichkeit seit geraumer Zeit als überbürokratisch und ineffizient oder schlicht als unbedeutend empfundene MERCOSUR immer mehr wahrgenommen und mit der Person des neuen Kommissionspräsidenten identifiziert wird. Weitere Auftritte Duhaldes folgen. Schon im Januar 2004 wird er mit Enrique Iglesias nach Spanien, Japan und in die USA reisen, um dort u.a. für Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen im MERCOSUR-Raum zu werben.

■ Errichtung eines ständigen MERCOSUR-Gerichts

Doch auch neben der Errichtung der Kommission der Ständigen Vertreter und Duhaldes Amtsantritt waren im MERCOSUR zuletzt wichtige Neuerungen zu verzeichnen. So ratifizierte am 14. Oktober 2003 Brasilien als letzter MERCOSUR-Mitglieds-

10) Eine ablehnende Haltung gegenüber dem MERCOSUR und seiner Weiterentwicklung legte in der jüngeren Vergangenheit vor allem der konservative Staatspräsident Uruguays an den Tag. Große Teile seiner Regierungsmannschaft teilen Batlles jüngste Aussagen nicht, die sich teilweise auch als Reaktion auf die neue Allianz zwischen den linksgerichteten Regierungen Argentiniens und Brasiliens erklären lassen. Ein gutes Stimmungsbarometer gab das MERCOSUR-Gipfeltreffen vom 16. Dezember 2003 her: die Präsidenten Argentiniens und Brasiliens trafen sich bei dieser Gelegenheit sowohl untereinander als auch mit dem linken uruguayischen Oppositionsführer Tabaré Vázquez (EP-FA), nicht aber mit Batlle.

11) Auf dem MERCOSUR-Gipfeltreffen am 16. Dezember 2003 wurden bereits zahlreiche Entscheidungen zugunsten Paraguays und Uruguays getroffen. Neben zahlreichen begünstigenden Regelungen beim Außenhandelszoll soll auch ein Ausgleichsfonds (Fondo de Compensación) für die kleineren Mitgliedsstaaten eingerichtet werden.

staat das Protokoll von Olivos, womit nunmehr der Weg für die Errichtung des ersten ständigen MERCOSUR-Revisionsgerichts offen steht. Dabei wird es sich, nach dem Sekretariat und der Kommission der Ständigen Vertreter, um das dritte ständige MERCOSUR-Organ handeln.

Insbesondere unter Verweis auf den Europäischen Gerichtshof und seine große Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess, für Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit in Europa, wurde seit Jahren immer wieder darauf hingewiesen, wie wichtig auch für den MERCOSUR die rasche Schaffung eines permanenten Organs zur Streitbeilegung sei.¹²⁾ Bereits im März 1991 bestimmte der Vertrag von Asunción als Gründungsvertrag des MERCOSUR in einem Anhang, dass bis Ende 1994 ein ständiges System zur Streitbeilegung errichtet werden müsse. Ende desselben Jahres wurde im Protokoll von Brasilia (unter erneutem Verweis auf die Notwendigkeit der Schaffung eines permanenten Organs zur Streitbeilegung) folgende Zwischenlösung geschaffen, die von Anfang an stark kritisiert wurde. Streitfälle sollten in Zukunft durch die Einberufung eines Ad-hoc-Schiedsgerichts behoben werden, also eines nur für den entsprechenden Einzelfall einberufenen Spruchkörpers. Dennoch wurde diese Regelung Ende 1994 auch im Protokoll von Ouro Preto beibehalten – nicht ohne wiederum eine Absichtserklärung für die Errichtung eines permanenten Streitschlichtungsorgans aufzunehmen. Neben der Angst der Mitgliedsstaaten vor Souveränitätsverlust waren u.a. auch Kostengründe für die erneute Vertagung ausschlaggebend.

Obwohl auch nach dem jetzt in Kraft getretenen Protokoll von Olivos in erster Instanz nach wie vor Ad-hoc-Schiedsgerichte agieren werden, ist die Einrichtung eines ständigen Rechtsmittelgerichts nach Jahren der Diskussion doch aus zwei Gründen ein bemerkenswerter Schritt nach vorn. Zum einen wird es damit zum ersten Mal in der Geschichte des MERCOSUR eine Instanz geben, die auf eine Systematisierung und Vereinheitlichung des MERCOSUR-Rechts hinwirken kann. Zum anderen werden sich die Skeptiker innerhalb der Mitgliedsstaaten voraussichtlich schon bald an die Existenz eines solchen Gerichts gewöhnen. Es ist wahrscheinlich, dass sich ihre Bedenken wegen des dadurch möglichen Souverä-

12) Ebenso groß war und ist allerdings auch der Widerstand seiner Gegner. Zu den Argumenten pro und contra vgl. Welber Barral, „O Protocolo de Olivos e as controversias no MERCOSUL“, in: Wilhelm Hofmeister/Franklin Trein (Hgg.), *Anuário Brasil-Europa 2002. Solução de Controvérsias, Arbitragem Comercial e Propriedade Intelectual* (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), S. 85 ff.

nitätsverlusts auf nationaler Ebene mit der Zeit legen werden. Deswegen haben sich durch Olivos die Chancen für die Einrichtung eines ständigen Gerichts auch für die erste Instanz sowie für die völlige Ablösung der Schiedsgerichtsbarkeit durch eine supranationale Jurisdiktion erheblich erhöht.¹³⁾

- 13) Andere sehen das Glas eher halb leer und kritisieren das Protokoll von Olivos vor allem in dreierlei Hinsicht. Erstens für die nach wie vor bestehenden schiedsgerichtlichen Elemente, zweitens für den weiterhin fehlenden direkten Zugang von Einzelpersonen zu der Gerichtsbarkeit und drittens dafür, dass zwölf Jahre nach Gründung des MERCOSUR immer noch keine endgültige Lösung für die Gerichtsbarkeit gefunden wurde (vgl. Welber Barral, aaO., S. 83). Insgesamt eher skeptisch äußert sich auch Félix Peña, „Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR“ (Red MERCOSUR/Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), S. 33.

- 14) Entscheidung MERCOSUR/CMC/DEC Nr. 30/02 (Brasília, 6.12.2002). Die Aufgaben des Sekretariats sind im einzelnen in Annex I Nr. 2 zu dieser Entscheidung festgelegt.

Hinzu kommt, dass die Streitparteien die erste Instanz nach dem Olivos-Protokoll auch freiwillig überspringen und (nach Erfüllung aller sonstigen vorgeschriebenen Verfahrensschritte) direkt vor das ständige Gericht ziehen können. Sollte von dieser Möglichkeit in Zukunft öfter Gebrauch gemacht werden, würde auch darin ein Beitrag zur Gewöhnung an eine ständige MERCOSUR-Gerichtsbarkeit liegen.

Sitz des ständigen Revisionsgerichts, das seine Arbeit im Januar 2004 aufnehmen soll, wird die paraguayische Hauptstadt Asunción sein. Es wird aus fünf Richtern bestehen. Jeder der vier Mitgliedsstaaten hat das Recht, einen Richter zu ernennen, und zwar für zunächst zwei Jahre. Der fünfte Richter ist von den Mitgliedsstaaten gemeinsam und einstimmig für zunächst drei Jahre zu bestimmen. Sind lediglich zwei Mitgliedsstaaten an einem Streitfall beteiligt, entscheidet das Revisionsgericht in kleiner Besetzung mit drei, in allen anderen Fällen mit fünf Richtern. Auf dem MERCOSUR-Gipfeltreffen am 16. Dezember 2003 wurde eine Geschäftsordnung für das Gericht verabschiedet (das sogenannte Reglamente de Montevideo).

■ Grundlegende Reform des Sekretariats

Die dritte wichtige institutionelle Neuerung liegt in der Reform des MERCOSUR-Sekretariats mit Sitz in Montevideo, die am 6. Dezember 2002 auf einen Vorschlag des uruguayischen Außenministers Didier Operti hin vom MERCOSUR-Rat beschlossen und inzwischen in die Tat umgesetzt wurde. Die Umwandlung des bis dahin einzigen ständigen MERCOSUR-Organs von einem „Verwaltungssekretariat“ (Secretaria Administrativa) in ein „Technisches Sekretariat“ (Secretaria Técnica) hat nicht nur eine bloße Namensänderung mit sich gebracht.¹⁴⁾ Das Sekretariat ist seitdem vielmehr aus seinem bürokratischen Dornröschenschlaf erwacht und hat seine

neue Aufgabe angenommen, die übrigen MERCOSUR-Organen zu beraten. Bislang gab es für diese keinerlei fachliche Assistenz. Für die praktische Arbeit des MERCOSUR bedeutet die Reform deshalb einen qualitativen Sprung. Die Beratungsleistungen sind dabei ausdrücklich zum Wohle der Gemeinschaft und des Integrationsprozesses zu erbringen, nicht zugunsten einzelner Mitgliedsstaaten. Immer wieder taucht in der Ratsentscheidung vom 6. Dezember 2002 das Wort *común* (gemeinschaftlich) auf.

Zu diesem Zweck stellte das Sekretariat Anfang Oktober 2003 nach Abschluss eines aufwendigen Auswahlverfahrens mit über 400 Bewerbern zwei hochqualifizierte Juristen aus Argentinien und Brasilien als technische Berater (*consultores técnicos*) für Fragen des internationalen Rechts und zwei Spezialisten aus Paraguay und Uruguay für internationale Wirtschaftsfragen ein, die seitdem eine neu geschaffene technische Abteilung (Sector de Asesoría Técnica, SAT) leiten. Es ist zum einen hervorzuheben, dass deren Auswahl in einem objektiven und transparenten Verfahren erfolgte und kein politischer Einfluss von Seiten der MERCOSUR-Mitgliedsstaaten ausgeübt wurde. Zum anderen ist angesichts der bisherigen rein intergouvernementalen Strukturen des MERCOSUR wichtig, dass auch diese Berater ausschließlich der Förderung des Integrationsprozesses verpflichtet sind und nicht die Interessen ihrer Heimatländer vertreten dürfen. Sie unterstehen allein dem Direktor des Sekretariats und verfügen ihrerseits über einen Mitarbeiterstab.

Die sicher wichtigste Aufgabe des Sekretariats ist seitdem zu kontrollieren, dass die Rechtsakte, die die MERCOSUR-Organen erlassen wollen, juristisch konsistent sind und nicht zueinander in Widerspruch stehen (*control de la consistencia jurídica*). Zu den Aufgaben des Sekretariats zählt es ferner, regelmäßige Berichte über den Fortgang des Integrationsprozesses zu erstatten, auf mögliche Hemmnisse hinzuweisen und den entscheidungsberechtigten MERCOSUR-Organen Vorschläge für deren Beseitigung zu unterbreiten.

■ Ausblick

Welche sonstigen institutionellen Reformen sind im MERCOSUR für die Zukunft zu erwarten? Gibt es –

entsprechend den oben dargestellten Integrationsfortschritten im Bereich der Exekutive und der Judikative – vor allem Hoffnung auf Reformen im Bereich der Legislative?

Über die Schaffung eines ständigen Gemeinschaftsparlaments wird im MERCOSUR bereits seit Jahren diskutiert. Die Literatur zu diesem Thema ist unübersehbar. Bislang existiert lediglich eine sogenannte Gemeinsame Parlamentarische Kommission (Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC), nach dem Protokoll von Ouro Preto von 1994 ein Organ ohne Entscheidungsbefugnis. Auch diese hat sich schon mehrfach in Form von Empfehlungen dafür ausgesprochen, ein Gemeinschaftsparlament zu errichten, und einen entsprechenden Arbeitsausschuss einzusetzt.

Die CPC repräsentiert die Parlamente der Vertragsstaaten und fördert den Kommunikationsfluss zwischen den nationalen Parlamenten und dem MERCOSUR. Nach dem Protokoll von Ouro Preto bzw. der CPC-Geschäftsordnung hat sie im Wesentlichen die Aufgabe, den Integrationsprozess und die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen zu fördern. An legislativen Verfahren des MERCOSUR nimmt sie indes nicht teil. Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass im MERCOSUR häufig ein Demokratiedefizit beklagt wird. Auch in diesem Punkt fühlt man sich oft an die Geschichte des europäischen Einigungsprozesses erinnert.

Luiz Inácio „Lula“ da Silva hat Anfang Dezember 2002, also noch kurz vor seinem Amtsantritt, die Debatte über die Einrichtung eines ständigen MERCOSUR-Parlaments¹⁵⁾ in einer Rede vor dem argentinischen Kongress aufs Neue entfacht. Nur ein solches Parlament, so sagte er damals, könne eine Umsetzung der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten in die Praxis gewährleisten. Néstor Kirchner stimmt dem zu. Der paraguayische Präsident Nicanor Duarte Frutos (Partido Colorado, PC) ist prinzipiell ebenfalls dafür, sieht darin zur Zeit aber keine Priorität. Klar gegen die Idee eines Gemeinschaftsparlaments spricht sich Uruguays Staatspräsident Batlle aus. Er wird in seiner (in Uruguay höchst umstrittenen) ablehnenden Haltung nur noch von seinem Amtsvorgänger und voraussichtlichem Präsidentschaftskandi-

15) Vgl. hierzu den vom brasilianischen Kongress vorgelegten Vorentwurf für ein Protokoll zur Einrichtung eines MERCOSUR-Parlaments (Anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL) vom 2. Oktober 2003. Dieser sieht unter anderem vor, dass die Abgeordneten von den Bürgern eines jedes Mitgliedsstaats direkt und für vier Jahre gewählt werden sollen (Art. 3 a/b). Im Vorfeld hierzu, nämlich während des Gipfeltreffens der Vertragsstaaten am 18.6. 2003 in Asunción, hat Brasilien eine Agenda mit dem Titel „Objetivo 2006“ vorgelegt. Danach soll zuerst die Gemeinsame Parlamentarische Kommission immer weiter gestärkt werden, um schließlich bis Ende 2006 ein Gemeinschaftsparlament zu etablieren.

daten des Partido Nacional bei den Wahlen Ende 2004, Luis Alberto Lacalle, überboten. Beide befürchten, Uruguay werde angesichts des Übergewichts vor allem Brasiliens in einer derartigen Veranstaltung völlig untergehen.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Meinungsverschiedenheiten sind die Erfolgsaussichten der brasilianischen Initiative bzw. einer damit verbundenen Reform des Protokolls von Ouro Preto derzeit eher gering. Wahrscheinlicher ist stattdessen eine Reform der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission selbst unter Beibehaltung des im Protokoll von Ouro Preto vorgesehenen institutionellen Gefüges des MERCOSUR.¹⁶⁾ Grund dieser Einschätzung ist das aktuellste und derzeit meistdiskutierte einschlägige Dokument, die *Enmienda Alonso*.¹⁷⁾ Es handelt sich dabei um die erste Übereinkunft zwischen dem MERCOSUR-Rat und der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission (*acuerdo interinstitucional*) in der Geschichte des MERCOSUR.

Die beiden MERCOSUR-Organe beteuern in der *Enmienda Alonso*, in Zukunft untereinander in einem fruchtbaren Dialog stehen zu wollen. In diesem Rahmen soll einerseits der MERCOSUR-Rat immer dann die Gemeinsame Parlamentarische Kommission konsultieren (*consultar*), wenn er Entscheidungen fällt, die nachträglich durch die Parlamente der Mitgliedstaaten in das nationale Recht inkorporiert werden müssen. Im Gegenzug soll andererseits die Gemeinsame Parlamentarische Kommission durch ihre Sektionen in den nationalen Parlamenten auf eine effizientere Inkorporation der Entscheidungen des MERCOSUR im jeweiligen Mitgliedsstaat hinwirken.¹⁸⁾

Den Zeitpunkt, zu dem die Gemeinsame Parlamentarische Kommission auf diese Weise in das Rechtsetzungsverfahren eingebunden werden soll, lässt das Dokument allerdings offen. Insoweit besteht noch Klärungsbedarf, denn es wäre natürlich sinnlos, würde dies erst nach Erlass des Rechtsakts durch den MERCOSUR-Rat geschehen. Der Text der *Enmienda Alonso* schweigt ferner zu der Frage, ob der Antwort der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission irgendeine bindende Wirkung zukommen soll. Angesichts des rein zwischenstaatlichen Charakters des Integrationsprozesses ist das zumindest der-

16) So auch Adriana Dreyzin de Klor, „Hacia el Parlamento del MERCOSUR?“, unveröffentlichter Text vom November 2003.

17) Die *Enmienda Alonso* schuldet ihren Namen dem Hochschullehrer Ricardo Alonso García von der Universität Complutense in Madrid, der den MERCOSUR im Auftrag der Europäischen Kommission berät.

18) Die von den MERCOSUR-Organen hervorgebrachten Rechtsnormen erlangen grundsätzlich keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten. Es ist vielmehr ein Transformationsprozess (sogenannte Inkorporation) in die nationale Rechtsordnung erforderlich. Eine Norm erlangt erst dann Gültigkeit, wenn *alle* Mitgliedsstaaten die nach ihrem jeweiligen Recht erforderlichen Maßnahmen zur Inkorporation durchgeführt haben (Art. 40 Protokoll von Ouro Preto). Da hierfür keine allgemeinverbindliche Frist vorgeschrieben ist, kommt es oft zu erheblichen Verzögerungen. Bislang wurde nur ca. ein Drittel aller MERCOSUR-Normen von allen Mitgliedsstaaten umgesetzt.

zeit zu verneinen. Es wird aber mit Recht darauf hingewiesen, dass sich gewohnheitsrechtlich eine Bindungswirkung entwickeln könnte, wenn das in der *Enmienda Alonso* vorgesehene Verfahren über längere Zeit angewendet wird. Auf diese Weise könnte die parlamentarische Beteiligung erhöht und das genannte Demokratiedefizit abgebaut werden.

Auch wenn mit der *Enmienda Alonso* lediglich sogenanntes *soft law* geschaffen wurde, also eine Regelung ohne Rechtsbindung für die beteiligten Akteure, so kann ihr doch ein Bekenntnis des MERCOSUR-Rats entnommen werden, der Gemeinsamen Parlamentarischen Kommission in Zukunft ein gewisses Maß an Mitentscheidung einzuräumen. Dieses Bekenntnis dürfte schon bald als Leitbild für die Praxis der Entscheidungsfindung dienen.

Auf Vorschlag Paraguays wurde während des 25. MERCOSUR-Gipfeltreffens ferner die Gründung eines MERCOSUR-Zentrums zur Förderung des Rechtsstaats (Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho) beschlossen.¹⁹⁾ Es soll zu den gerade in Lateinamerika so wichtigen Rechtsstaatsthemen wie etwa dem Menschenrechtsschutz, der Unabhängigkeit der Justiz, den Prozessrechtsreformen oder der Justizverwaltung als zentrale Einheit des MERCOSUR Forschungsvorhaben durchführen und Bildungsmaßnahmen veranstalten. Es soll im Ständigen Revisionsgericht in Asunción angesiedelt sein. Ein genaues Datum für seine Einrichtung wurde allerdings noch nicht festgelegt.

Im Gespräch ist schließlich die Errichtung eines MERCOSUR-Instituts für Währungsfragen (Instituto Monetario del MERCOSUR), das die makroökonomische Konvergenz fördern und langfristig eine gemeinsame Währung errichten soll. Es könnte später in eine MERCOSUR-Zentralbank münden. Die Diskussion hierüber steht erst am Anfang. Und wie gesehen kann der Weg bis zur tatsächlichen Umsetzung derartiger Projekte im MERCOSUR sehr lang und steinig sein.

Der Verfasser dankt seiner Mitarbeiterin Lic. Karen van Rompaey für ihre effiziente Hilfe bei den Recherchen zu diesem Artikel. Das Manuskript wurde am 18. Dezember 2003 abgeschlossen.

19) MERCOSUR/LII GMC/
ACTA Nr. 04/03, Montevideo, 15.12.2003.