

CONV 362/02

CONTRIB 125

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: **Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents
Herrn Joachim Wuermeling: „Internationale Verträge der EU: Vorschläge
für eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle“**

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents Herrn Joachim Wuermeling erhalten.

DR. JOACHIM WUERMELING

Mitglied des Europäischen Parlaments

**Internationale Verträge der EU:
Vorschläge für eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle****Schriftlicher Beitrag zum EU-Konvent zur Zukunft Europas**

Derzeit schwache parlamentari- sche Kontrolle	<p>„Vor seiner Entscheidung war Präsident George W. Bush mit einflussreichen Senatoren zusammengekommen, um sich bei dieser wichtigen handelspolitischen Maßnahme die Unterstützung des Senats zu sichern.“ So oder anders steht es tagtäglich in US-amerikanischen Zeitungen, wenn außen- oder handelspolitische Entscheidungen fallen. Der amerikanische Kongress spielt eine maßgebliche Rolle bei der Formulierung der Außenpolitik der USA. Einige Senatoren wie etwa Jesse Helms haben sogar in Europa einen gewissen Bekanntheitsgrad.</p> <p>Mit wem aber sprechen Prodi, Solana oder Patten? Wer kontrolliert das internationale Handeln der Europäischen Union? Die nationalen Parlamente? Das Europäische Parlament? Nein: Die parlamentarische Kontrolle des internationalen Handels der Union ist nach den gegenwärtigen Verträgen nur schwach ausgeprägt. Mit diesem schriftlichen Beitrag möchte ich die Kollegen im Konvent für diese Frage sensibilisieren und zugleich Vorschläge für eine Reform vorlegen. Sie sind als Anregung vor allem für die Arbeitsgruppen Außenpolitik und Vereinfachung der Gesetzgebung gedacht.</p>
Gliederung des Beitrags	<p>In einem ersten Teil wird dazu die gegenwärtige Rolle des Europäischen Parlaments untersucht. In einem zweiten Abschnitt wird das Beispiel der Vereinigten Staaten dargestellt. Verschiedene Vorschläge sind in einem dritten Abschnitt zusammengefasst. Aus dem weiten Feld der internationalen Beziehungen der Union möchte ich mich auf den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen konzentrieren.</p>

<p>Keine formelle Rolle des EP</p>	<p>2. <u>Vertragsverhandlungen</u></p> <p>Die gegenwärtigen Verträge sehen keinerlei Rolle des Europäischen Parlaments bei der Erteilung des Verhandlungsmandats und bei den Verhandlungen vor. Vor dem Abschluss der Verträge ist das Parlament lediglich und auch nur in bestimmten Fällen anzuhören. Dem gegenüber beschließt der Ministerrat das Verhandlungsmandat, lässt sich fortlaufend über den Gang der Beratungen informieren und gibt Instruktionen. Im Fall der gemeinsamen Handelspolitik ist dafür sogar ein ständiger Ausschuss eingerichtet worden.</p> <p>Die Kommission und das Parlament bemühen sich allerdings, die Einbeziehung des Parlaments in dieser Phase zu verbessern. Das Parlament hat entsprechende Bestimmungen in seine Geschäftsordnung aufgenommen und mit der Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarungen entsprechende Verfahren festgelegt. Formelle Rechte kann das Parlament daraus aber nicht herleiten.</p>
<p>Einfluss über Haushaltsrecht</p>	<p>3. <u>Haushaltsrecht</u></p> <p>Gewisse Einflussmöglichkeiten stehen dem Parlament indirekt zur Verfügung, insbesondere durch das Haushaltsrecht. Die Ausgaben für die auswärtigen Beziehungen sind Bestandteil des Gemeinschaftshaushalts und zwar der nicht-obligatorischen Ausgaben, die der vollen Zustimmung des Parlaments unterliegen. Hier kann das Parlament Prioritäten setzen durch die Zuweisung von Mitteln. Teilweise kann das Parlament bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen für bestimmte Ausgaben Einfluss auf die Inhalte nehmen. Naturgemäß bleiben jedoch diese Befugnisse begrenzt, weil die Verpflichtungen gegenüber den Drittstaaten lange vor der Befassung des Europäischen Parlaments mit den haushaltspolitischen Konsequenzen eingegangen werden. Dem Parlament bleibt meist nichts anderes übrig, als die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn nicht das Vertrauen der auswärtigen Partner enttäuscht werden soll.</p> <p>II. <u>Das Beispiel der Vereinigten Staaten</u></p> <p>Die Praxis in den Vereinigten Staaten wird hier deshalb dargelegt, weil der US-Senat einerseits über sehr weit gehende Rechte verfügt und andererseits der Kongress wie das Europäische Parlament in seiner Kontrollfunktion nicht durch die einseitige Loyalität zu einer von seiner Mehrheit getragenen Regierung gebremst ist.</p>

<p>Senat muss jedem Vertrag mit 2/3-Mehrheit zustimmen</p>	<p><u>1. Abschluss völkerrechtlicher Verträge</u></p> <p>Nach der amerikanischen Verfassung kann der Präsident Verträge schließen „by and with the advice and consent of the Senate“. Für die Zustimmung zu einem Vertrag bedarf es einer Zweidrittel-Mehrheit. Dieses Befugnis ist es, verbunden mit dem hohen Mehrheitserfordernis, die dem Senat weitreichenden Einfluss auf die Außenbeziehungen der Vereinigten Staaten verschafft hat. Zwar variierte die Praxis der Beteiligung in den letzten Jahrhunderten je nach außenpolitischem Engagement der Vereinigten Staaten und nach dem Interesse des Kongresses. Doch die Rolle des Senats war immer weitaus größer als die vergleichbarer Parlamente.</p> <p>Nur selten hat der Kongress allerdings einen Vertrag komplett abgelehnt, wie etwa 1919 den Versailler Vertrag. Denn durch das Erfordernis der Zustimmung sind die Konsultationsmechanismen im Vorfeld so stark ausgeprägt, dass es zu einer Verweigerung der Zustimmung nur in Ausnahmefällen kommt.</p> <p>Der Senat hat seine Zustimmung bisweilen mit Erfolg an die Durchsetzung bestimmter Änderungsanträge in Nachverhandlungen geknüpft, so etwa bei dem Vertrag über den Panamakanal 1978. Die Forderungen des Senats wurden von den Vertragspartnern akzeptiert.</p>
<p>Änderungsanträge</p> <p>Intensive Einbindung in allen Phasen</p>	<p><u>2. Vertragsverhandlungen</u></p> <p>In allen Phasen der Entstehung eines Vertrages ist der Kongress intensiv eingebunden. Bis ins 19. Jahrhundert wurde sogar vor jeder Weisung an die Verhandlungsführer die Zustimmung des Senats eingeholt. Heute wird zumindest das Ausgangsmandat dem Senat vorgelegt und ihm die Person des Verhandlungsführers mitgeteilt. Früher war es sogar üblich, dass der Senat dieser Benennung zustimmte. Teilweise werden Senatoren in die Verhandlungsdelegationen aufgenommen, wie etwa beim Salt II Vertrag über die Abrüstung.</p>
<p>Power of the purse</p>	<p><u>3. Andere Möglichkeiten der Einflussnahme</u></p> <p>Die „Power of the purse“ nutzt der Kongress in vollem Umfang zur Einflussnahme auf die Außenpolitik. Jeder einzige Dollar, der im Zusammenhang mit außenpolitischen Maßnahmen ausgegeben wird, muss vom Kongress bewilligt werden.</p>
<p>Hearings</p>	<p>Darüber hinaus nutzte der Kongress die Möglichkeit von Untersuchungsausschüssen („Hearings“), um die Haltung der Regierung zu beeinflussen, zum Beispiel bei der Iran-Contra-Affäre 1987.</p> <p>Schließlich kommt dem Senat die Befugnis der Bestätigung von Botschaftern und hohen Beamten im Außenministerium zu.</p>

<p>Mittlerrolle der Parlamente fehlt</p>	<p>IV. Schluss</p> <p>Demokratie darf nicht an den nationalen Grenzen enden. Sonst drohen vorrevolutionäre Zustände, wie ich sie bei der WTO-Ministerkonferenz in Seattle besichtigen konnte: Drinnen die Mächtigen, die entscheiden und draußen Bürger, die protestieren oder gar randalieren. Über die sachliche Berechtigung der Proteste mag man streiten, ebenso über die Repräsentativität der Demonstranten. Doch zeigen die Ereignisse dramatisch das Fehlen der Mittlerrolle der gewählten Parlamente.</p>
<p>Legitimität und Autorität schaffen</p>	<p>Mit der Stärkung der internationalen Rolle der Europäischen Union muss eine Verbesserung der parlamentarischen Verantwortlichkeit einhergehen. Ansonsten würde es dem europäischen Handeln dauerhaft an demokratischer Legitimation aber auch an Autorität gegenüber den Mitgliedstaaten und der Bevölkerung fehlen.</p> <p>Das außenpolitische Handeln mag durch solche Verfahren komplizierter und langwieriger werden. Jedoch zeigt das amerikanische Beispiel, dass die Handlungsfähigkeit der Außenpolitik durch eine starke Einbindung des Parlaments in keiner Weise leiden muss.</p>
<p>Globalisierung demokratisch gestalten</p>	<p>Die Globalisierung verlangt zunehmend nach einem weltweiten Ordnungsrahmen. Unser Ziel als Europäer muss es sein, diesen Prozess effizient aber auch demokratisch zu gestalten. Wir müssen ein Stück Demokratie in die Globalisierung tragen.</p>