

*Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten*

**Gerechtigkeit jetzt!**  
Die Welthandelskampagne



**Forum Umwelt  
und Entwicklung**



# ***„Wir nicken mit dem Kopf“***

***Die Rolle des Deutschen Bundestages  
in der Handelspolitik der Europäischen Union***

**„Wir nicken mit dem Kopf“**

**Die Rolle des Deutschen Bundestages  
in der Handelspolitik der  
Europäischen Union**

**Herausgeber:**

- Forum Umwelt und Entwicklung  
www.forumue.de
- Gerechtigkeit Jetzt! – Die Welthandelskampagne  
www.gerechtigkeit-jetzt.de

**Verantwortlich:**

Jürgen Maier

**Autor:**

Ingo Bokermann

**Redaktion:**

Tobias Reichert

**Layout:**

Monika Brinkmüller  
Nora Hofer

**Herstellung:**

Knotenpunkt GmbH, Buch

Bonn 2006

Diese Publikation wurde vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) finanziell gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung des EED wieder.

*Titelseite: (1) © Deutscher Bundestag,*

*(2) Forum Umwelt & Entwicklung*

# Inhalt

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Handelspolitik als Element der Außenpolitik .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Handelspolitik im Rahmen der Europäischen Union .....</b>	<b>7</b>
3.1 Die Rolle der Kommission .....	8
3.2 Die Rolle des Europäischen Rates und der 133er-Ausschuss .....	8
3.3 Die Rolle des Europäischen Parlaments .....	9
3.4 Die faktische Macht der Kommission .....	10
3.5 Die Rolle der Ministerien und der Ständigen Vertretungen .....	11
<b>4. Beteiligungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages .....</b>	<b>12</b>
4.1 Die Rechtslage .....	12
4.2 Handelspolitik in den parlamentarischen Gremien .....	12
4.3 Die Berichtspraxis der Bundesregierung .....	13
4.4 Beteiligung des Bundestags an der Positionsbestimmung der Regierung .....	14
4.5 Handelspolitik als Thema im Bundestag und in der öffentlichen Debatte .....	17
<b>5. Die Beteiligung der Parlamente in anderen Ländern der EU....</b>	<b>19</b>
<b>Anhang: Brief an Bundeswirtschaftsminister Michael Glos .....</b>	<b>22</b>

# 1. Einleitung

**G**lobalisierung und fortschreitende Liberalisierung des Welthandels haben dramatische politische und soziale Veränderungen zur Folge und greifen zunehmend in die Innenpolitik einzelner Länder ein. Auch hierzulande wächst die Angst vor den Folgen der Globalisierung. Sei es durch drohenden Arbeitsplatzverlust, weil der Arbeitgeber ins vermeintlich oder tatsächlich billigere Ausland abwandert, oder weil hohe Anforderungen an zeitliche und örtliche Flexibilität ein geregeltes Familienleben unmöglich machen. Viele Menschen fühlen sich ohnmächtig gegenüber einer Globalisierung, die allgegenwärtig ist, für die aber niemand verantwortlich zu sein scheint.

Grundlegende politische Entscheidungen werden heute zunehmend auf internationaler Ebene getroffen. Das gilt besonders für die Handelspolitik. Die bedeutendste Organisation in diesem Zusammenhang ist die 1995 gegründete Welthandelsorganisation WTO. Die WTO-Mitgliedsstaaten schließen Abkommen, in denen die Regeln für den internationalen Handel festgelegt werden. Für die Mitgliedsländer der Europäischen Union gibt es dabei eine Besonderheit.

Sie werden bei Verhandlungen im Rahmen der WTO-Abkommen ausschließlich von dem für Handel zuständigen EU-Kommissar vertreten, der dafür ein Mandat vom Europäischen Rat, also von den nationalen Regierungen, erhält. Weder das Europaparlament noch die nationalen Parlamente sind in die Gestaltung der Handelspolitik einbezogen und daher nicht in der Lage, eine effektive Kontrolle auszuüben. Auch VertreterInnen der Zivilgesellschaft finden oft keine Adressaten für ihre Forderungen. Die EU-Kommission verweist darauf, dass sie die Vorgaben aus den Hauptstädten der EU-Staaten umsetzt, während es dort heißt, dass man kaum Einfluss habe, weil die eigentliche Politik in Brüssel gemacht werde.

In der Debatte über die europäische Handelspolitik werden fehlende Transparenz, schlechter Informationsfluss, die mangelhafte Beteiligung demokratisch gewählter Abgeordneter und die zu geringe Einbindung der Zivilgesellschaft nicht bestritten. Selbst der damalige EU-Kommissar für Handel, Pascal Lamy<sup>1</sup> konstatierte: „Ich beklage die unzureichende Transparenz der Arbeit im Rat und den daraus resultierenden mangelhaften Informationsfluss, also die unzureichende Unterrichtung nicht nur des Europäischen Parlaments, sondern auch der Zivilgesellschaft und der nationalen Parlamente.“<sup>2</sup> Im Abschlussbericht der Enquetekommission *Globalisierung* des Deutschen Bundestages heißt es dazu: „Das Demokratiedefizit der Gemeinschaft ist in diesem Bereich [der gemeinsamen Handelspolitik der EU] besonders augenfällig, weil nicht nur das Europäische Parlament angesichts seiner begrenzten Kompetenzen, sondern auch die nationalen Parlamente von einer echten Kontrolle ausgeschlossen sind.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Seit dem 1. September 2005 Generaldirektor der WTO.

<sup>2</sup> „Die Handelspolitik und der Konvent: gut bewährt, aber verbesserungsfähig“. Rede von Pascal Lamy, EU-Kommissar für Handel, vor der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ des Konvents, 15.10.2002, Brüssel, Belgien.

<sup>3</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission *Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten*, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, 12.06.2002, Seite 158.

Das Gefühl der Ohnmacht ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar. Wenn schon die gewählten Abgeordneten nicht über ausreichende Handlungsmacht verfügen, um globale Handelspolitik zu steuern, wer ist dann verantwortlich für die Gestaltung der Globalisierung? Und welche Rolle haben die gewählten VertreterInnen im Deutschen Bundestag? Diese letzte Frage zu beantworten, ist das Ziel des vorliegenden Papiers. Es untersucht die Defizite in der parlamentarischen Kontrolle, die mangelnde Transparenz der Handelspolitik der Europäischen Union sowie Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Parlamentspraxis gelegt. Das Forum Umwelt und Entwicklung und *Gerechtigkeit Jetzt!* – Die Welthandelskampagne wollen mit diesem Papier die Demokratie-Defizite der Handelspolitik verdeutlichen, eine öffentliche Debatte anregen und Handlungsoptionen aufzeigen.

Wichtige Informationen für dieses Papier wurden dem umfassenden Enquete-Bericht *Globalisierung der Weltwirtschaft* des Deutschen Bundestags<sup>4</sup> mit den dafür erarbeiteten Hintergrunddokumenten sowie der WWF-Studie *A League of Gentlemen*,<sup>5</sup> die die Entscheidungsprozesse und die Rolle der Europäischen Institutionen in der Gestaltung der EU-Handelspolitik, analysiert, entnommen. Darüber hinaus wurden Rechtsdokumente der EU, deutsche Gesetze und Bewertungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages herangezogen. Den Kern der Studie stellen fünf Gespräche mit Abgeordneten aus drei der im 15. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen dar, die ausgewiesene ExpertInnen ihrer jeweiligen Fraktion in den Themen Welthandel und Globalisierung sind und teilweise die Entwicklung seit über einem Jahrzehnt begleiten.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, 12.06.2002.

<sup>5</sup> "A League of Gentlemen, Who really runs EU Trade Decision-Making?" WWF, Nov. 2003, Brüssel, Belgien.

<sup>6</sup> Bei den Neuwahlen zum Bundestag im September 2005 haben mit Michael Hustedt, Sigrid Skarpelis-Sperk und Ernst-Ulrich von Weizsäcker drei der fünf befragten Personen nicht wieder kandidiert, dagegen sind Erich Fritz und Sascha Raabe auch Mitglieder des neuen Bundestags (16. Legislaturperiode).

## 2. Handelspolitik als Element der Außenpolitik

**A**ußenpolitik und damit auch das Aushandeln internationaler Handelsverträge ist Sache der Regierungen. Der Deutsche Bundestag spielt wie die meisten anderen Parlamente erst dann eine formale Rolle, wenn die völkerrechtlichen Verträge in nationales Recht umgesetzt werden müssen (Art 59 GG). Dieser Ratifizierungsprozess sieht aber nicht vor, dass einzelne Bestimmungen in den jeweiligen Abkommen neu diskutiert werden können, sondern nur, dass das gesamte Verhandlungspaket angenommen oder abgelehnt werden kann. Die Abkommen werden daher meist ohne intensive Debatte "abgenickt".<sup>7</sup> Eine Ablehnung würde einen hohen politischen Preis bedeuten, da die Regierung als Verhandlungspartner nach außen hin als handlungsunfähig erschiene.

Die faktische Gesetzgebung durch internationale Verträge nimmt rasant zu. Durch diese Verlagerung politischer Entscheidungsfindung auf die internationa-

le Ebene können sich Regierungen teilweise der parlamentarischen Kontrolle entziehen und sich somit von einem wesentlichen Bestandteil des demokratischen Systems lösen.<sup>8</sup> In den Parlamenten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird eine Teilnahme am Zustandekommen internationaler Verträge durch eine weitere Ebene erschwert. Nämlich dadurch, dass diese Staaten im Falle der Handelspolitik einen Teil ihrer Souveränität zu Gunsten einer gemeinschaftlichen Politik nach Brüssel abgegeben haben (siehe nächstes Kapitel).

Zudem kommen internationale Vereinbarungen oft im Rahmen von nur wenig transparenten Verhandlungen zustande. Dies liegt teilweise in der Natur der Sache, da etwaige Verhandlungsmasse nicht von Beginn an offen gelegt werden kann. Es gibt keine Verpflichtung, wonach die Bundesregierung, etwa durch eine Regierungserklärung, die eigenen Absichten im Vorfeld von Verhandlungen darlegen müsste.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Interview mit MdB Sigrid Skarpelis-Sperk, SPD, Berlin, 21.1.05, Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

<sup>8</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten, S.445, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, 12.06.2002.

<sup>9</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

### 3. Handelspolitik im Rahmen der Europäischen Union

**B**ereits bei ihrer Gründung im Jahre 1957 wurde die Handelspolitik in die Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft gelegt.<sup>10</sup> Dies war sinnvoll, da der angestrebte gemeinsame Binnenmarkt auf eine zumindest koordinierte, besser einheitliche Handelspolitik gegenüber Drittstaaten angewiesen ist. Zudem gewinnt Europa an internationalem Einfluss, wenn diesbezügliche Ver-

handlungen mit einer Stimme geführt werden. So bekam die Kommission das Mandat, im Auftrag der gesamten Gemeinschaft zu verhandeln und die so erzielten Abkommen dem Rat zur Annahme vorzulegen. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in den Artikeln 131-135 des EG-Vertrags<sup>11</sup> (früher Artikel 110-116). Die Aufgabenverteilung zwischen den Institutionen ist in Artikel 133 festgelegt.

#### Kasten: Artikel 133 EG-Vertrag (Auszüge)

- (1) Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.
- (2) Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik.
- (3) Sind mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln, so legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Aufnahme der erforderlichen Verhandlungen. Es ist Sache des Rates und der Kommission, dafür zu sorgen, dass die ausgehandelten Abkommen mit den internen Politiken und Vorschriften der Gemeinschaft vereinbar sind.  
Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann. Die Kommission erstattet dem besonderen Ausschuss regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen.

<sup>10</sup> Elsig, Manfred (2002): The EU's Common Commercial Policy. Institutions, Interests and Ideas; Aldershot.

<sup>11</sup> KONSOLIDIERTE FASSUNG DES VERTRAGS ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325/33 vom 24.12.2002.



### 3.1 Die Rolle der Kommission

Wie in anderen Politikbereichen räumt der EG-Vertrag der Kommission in der Handelspolitik das alleinige "Initiativrecht" ein. Das heißt, nur die Kommission kann Vorschläge für neue europäische Rechtsvorschriften erarbeiten. Die Vorschläge werden normalerweise dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zur Beratung vorgelegt, und mit den von diesen Institutionen geforderten Änderungen verabschiedet. Von bestimmten Bereichen ist das Parlament jedoch ausgeklammert. Dazu zählt auch die gemeinsame Handelspolitik einschließlich der Verhandlungen im Rahmen internationaler Organisationen wie der WTO. Die Kommission ist der einzige Verhandler für die EU, das heißt weder die Ratspräsidentschaft noch einzelne Mitgliedsstaaten spielen eine aktive Rolle in den Verhandlungen. Innerhalb der Kommission ist die Generaldirektion für Handel – DG-Trade – und ihr Handelskommissar<sup>12</sup> zuständig.

### 3.2 Die Rolle des Europäischen Rates und der 133er-Ausschuss

Der Europäische Rat ist das wichtigste Entscheidungsgremium der EU. Er setzt

sich aus den Regierungschefs beziehungsweise den jeweiligen Fachministern der Mitgliedsstaaten zusammen. Die Zusammensetzung der Ratstagungen hängt von den zu behandelnden Themen ab. Die Beziehungen der EU zu Drittstaaten werden vom Rat für „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ behandelt, der damit im Prinzip auch für die Handelspolitik zuständig ist. Das heißt, anders als für andere Politikbereiche gibt es für die Handelspolitik keinen Handelsministerrat<sup>13</sup>. Der Allgemeine Rat in dieser Zusammensetzung hat aber auch weitergehende Verantwortung für allgemeine politische Fragen, so dass jede Regierung frei wählen kann, welchen Minister oder Staatssekretär sie zu den Sitzungen entsendet. Entsprechend sind in den eher seltenen Fällen, in denen handelspolitische Fragen im Rat diskutiert werden, meist die Wirtschaftsminister vertreten. Der Rat erteilt der Kommission vor dem Beginn von Verhandlungen ein Mandat, in dem die Ziele der EU in recht allgemeiner Form festgehalten werden. Die demokratische Legitimation wird formal dadurch gewährleistet, dass die im Rat tagenden Minister ihrem nationalen Parlament sowie den von ihm vertretenen Bürgern gegenüber politisch verantwortlich sind.<sup>14</sup> In der Praxis debattieren die Minister im Rat kaum im Detail über laufende Verhandlungen und die Gestaltung neuer Verhandlungsmandate.<sup>15</sup>

Vielmehr findet die Beteiligung des Rates an der gemeinsamen Handelspolitik durch einen speziellen Ausschuss statt, der nach seiner Grundlage im Artikel 133 EG-Vertrag „133er-Ausschuss“ genannt wird. Er setzt sich aus von den jeweiligen Regierungen entsandten Experten der Wirtschaftsministerien und den ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union in Brüssel zusammen. Der Ausschuss tagt in der Regel einmal pro Woche auf der Ebene der Experten (Stellvertreter) und einmal im Monat auf der Ebene der Generaldirektoren der zuständigen Ministerien (Vollmitglieder). Seine offizielle Aufgabe besteht darin, die

<sup>12</sup> Der Engländer Peter Mandelson ist seit dem 21. November 2004 Handelskommissar der EU, zuvor hatte der Franzose Pascal Lamy, der heutige WTO-Generaldirektor, das Amt seit 1999 inne.

<sup>13</sup> Gelegentlich treffen sich jedoch die Handelsminister bzw. die für Handelspolitik zuständigen Wirtschaftsminister zu einem sogenannten informellen Handelsministerrat.

<sup>14</sup> Quelle: [http://europe.eu.int/institutions/council/index\\_de.htm](http://europe.eu.int/institutions/council/index_de.htm).

<sup>15</sup> A League of Gentlemen, Who really runs EU Trade Decision-Making? S. 8, WWF, November 2003, Brüssel, Belgien.

Kommission in den Verhandlungen zu „unterstützen“. Faktisch soll er sicherstellen, dass die Kommission sich mit ihren Verhandlungsvorschlägen im Rahmen der recht allgemein formulierten Mandate bewegt. Im Ausschuss wird nach dem Konsensverfahren gearbeitet und praktisch nie abgestimmt. Weder Abgeordnete des Europaparlaments noch der nationalen Parlamente können an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Die Tagesordnung wird zwar seit einiger Zeit auf der Webseite des Rats veröffentlicht, die Sitzungsprotokolle sind jedoch nicht einsehbar und nach Angaben des Ratssekretariats werden keine offiziellen Notizen über die Treffen der Stellvertreter angefertigt. Die Kontrolle der nicht gewählten Beamten in der Kommission erfolgt damit überwiegend durch nicht gewählte Beamte der nationalen Regierungen, deren Diskussionen und Beschlüsse nicht veröffentlicht werden. Eine Konstellation, die eine demokratische Legitimation und Kontrolle der Beschlüsse verhindert.

### 3.3 Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist im Artikel 133 des EG-Vertrags nicht erwähnt und damit aus dem handelspolitischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen. Der gegenwärtige Handels-Kommissar Mandelson hat von seinem Vorgänger Lamy die Praxis übernommen, auf eigene Initiative den Handelsausschuss über die laufenden Verhandlungen zu informieren und gelegentlich an Diskussionen teilzunehmen. Allerdings haben diese Konsultationen keinerlei bindende Wirkung für die Kommission und den Rat. Das Parlament muss nach Artikel 300 des EG-Vertrags nur dann einbezogen werden, wenn internationale Abkommen „einen besonderen institutionellen Rahmen von Prozeduren zur Zusammenarbeit etablieren“. Diese Vorschrift diente als Ausnahmefall, als die Kommission und der Rat dem Europäischen Parlament am Ende der

Uruguay-Runde 1993 zubilligten, die Zustimmung zur Gründung der WTO zu geben und deren Gründungsvertrag zu ratifizieren.

Auf der Konferenz der EU-Regierungschefs in Nizza 2000 gab es mehrere Versuche, ein Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments einzuführen. Diese sind gescheitert. Die Rufe nach Veränderung wurden kurz vor Start der so genannten Doha-Runde erneuert. Im Jahr 2001 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution über Offenheit und Demokratie im internationalen Handel. Darin heißt es: „Es gibt immer noch ein Defizit an Demokratie innerhalb der Europäischen Union im Bereich der Handelspolitik, in der Art, dass der Artikel 133 des EG-Vertrags das Europäische Parlament von der gemeinschaftlichen Handelspolitik ausschließt.“

Das Parlament ruft „deswegen zum wiederholten Mal die Mitgliedsstaaten auf, die Vorschriften über die gemeinschaftliche Handelspolitik des EU-Vertrages so zu revidieren, dass die volle Einbindung des Europäischen Parlaments in diesem Bereich garantiert ist, indem das Europäische Parlament zu dem Verhandlungsmandat für die Kommission konsultiert wird, der 133er Ausschuss für Repräsentanten des Europäischen Parlaments geöffnet wird und die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu allen Handelsabkommen notwendig wird“.<sup>16</sup> Der Entwurf zur vorerst gescheiterten EU-Verfassung sah zumindest ein erweitertes Informationsrecht des Parlaments vor.<sup>17</sup> Experten sind unterschiedlicher Ansicht, ob und inwieweit er auch die Mitbestimmungsrechte erweitert hätte.

<sup>16</sup> European Parliament resolution on openness and democracy in international trade (2001/2093(INI)).

<sup>17</sup> Siehe die Artikel III-325 und III-315(3) des Entwurfes für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa, im Internet unter [http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc69\\_de.htm#a397](http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc69_de.htm#a397).

### 3.4 Die faktische Macht der Kommission

Die EU-Außenhandelspolitik wird von Beamten aus der Kommission und den nationalen Wirtschaftsministerien bestimmt. Dabei spielt die Kommission mit dem Handelskommissar die führende Rolle. Sie erarbeitet Vorschläge für die Gestaltung internationaler Handelsabkommen und Initiativen der EU in laufenden Verhandlungen. Theoretisch muss sich der Handelskommissar innerhalb der Kommission abstimmen, bevor er einen endgültigen Vorschlag im 133er Ausschuss präsentiert. Aber anders als in Gesetzgebungsverfahren werden Vorschläge zur Position zu Handelsabkommen nicht vorher im Kollegium abgestimmt; so ist beispielsweise der Kommissar für Umwelt nicht unbedingt an der Entwicklung etwa eines Positionspapiers zu Handel und Umwelt beteiligt. Erst die endgültigen Vorschlagsdokumente werden den anderen Generaldirektionen zur Beratung vorgelegt. In einem Fall hatte die Generaldirektion Umwelt nur 24 Stunden Zeit, um ein Papier zu begutachten, bevor es der WTO vorgelegt wurde.<sup>18</sup> Aufgrund der geringen Zahl von Experten zu Handelsthemen in anderen Generaldirektionen und in den nationalen Regierungen ist ihre Möglichkeit der Einflussnahme gering. Selbst wenn Vertreter anderer Generaldirektionen wie der für Umwelt an relevanten Sitzungen des 133er-Ausschusses teilnehmen, ergreifen sie dort nicht das Wort.

<sup>18</sup> A League of Gentlemen, Who really runs EU Trade Decision-Making?, S. 13, WWF, Nov. 2003, Brüssel, Belgien.

<sup>19</sup> A League of Gentlemen, Who really runs EU Trade Decision-Making? S. 13, WWF, Nov. 2003, Brüssel, Belgien.

<sup>20</sup> Interview mit MdB Ernst Ulrich von Weizsäcker, Berlin, SPD, 20.2.2005.

Auch gegenüber den Beamten der nationalen Regierungen ist die Kommission oft im Vorteil. Mitarbeiter der Kommission gründen oftmals ihre gesamte Karriere auf die Arbeit mit internationalen Handelsthemen und werden dadurch zu Spezialisten für viele Detailfragen. Ihre Gegenüber werden oft nur für 2-3 Jahre in den 133er-Ausschuss entsandt.<sup>19</sup>

Zudem ist die Kapazität in den nationalen Ministerien teilweise sehr begrenzt. Selbst große Mitgliedsstaaten wie Deutschland, wo sich immerhin eine Person im federführenden Ministerium ausschließlich mit den Dienstleistungsverhandlungen beschäftigt, können an Kapazitätsgrenzen stoßen. In kleineren Ländern, in denen eine Person mehrere dieser umfangreichen Themen bearbeiten muss, tritt das Problem entsprechend stärker auf. Die Tatsache, dass die Kommission vor allem die informellen Verhandlungen allein führt, verschafft ihr darüber hinaus einen Informationsvorsprung, der es auch gut ausgestatteten Mitgliedsstaaten schwer macht, ihre Einschätzungen in Frage zu stellen.

Diese Konstellation stärkt die Position der Kommission besonders, wenn, wie während der Ministerkonferenzen, unter Zeitdruck verhandelt wird. "Es ist so, dass in Cancún und in den Vorbereitungsrounds die Präsidentschaft und der Handelskommissar, in dem Fall Lamy, das Zepter geführt haben. Nur bei ganz schweren Bedenken meldet sich auch mal ein Nationalstaat. Das war dann fast immer Frankreich, während die Deutschen immer nur dabei sitzen."<sup>20</sup> Auf der Konferenz kann der Handelskommissar die Länder dann gegeneinander ausspielen. Er schließt mit denen ein Bündnis, die seine Position vertreten, die anderen informiert er lediglich. Wenn dann ein Beschluss gefallen ist, kann er kaum mehr revidiert werden.

### 3.5 Die Rolle der Ministerien und der Ständigen Vertretungen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit BMWA (beziehungsweise sein nach der Regierungsbildung Ende 2005 umstrukturierter Nachfolger Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi) hat die Federführung für die Formulierung der deutschen Position zur EU-Außenhandelspolitik. Beamte aus dem BMWi sind im 133er Ausschuss vertreten. Sie sind in der Regel diejenigen, die vor dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages über den Fortgang des Themas berichten. Andere Ministerien werden im Zuge der Ressortabstimmung einbezogen, wenn ein Verhandlungsthema in ihren Aufgabenbereich fällt – beispielsweise Landwirtschaft oder Umwelt. Ihnen fehlen nach Einschätzung vieler Abgeordneter allerdings oft die Kapazitäten, um "mit den Leuten vom BMWi mitspielen zu können".<sup>21</sup> Etwas besser war in diesem Zusammenhang nur das Ministerium für Verbraucherschutz und Landwirtschaft der letzten Legislaturperiode gestellt. Darüber hinaus ist auch das Klima zwischen den Ministerien nicht immer frei von Konflikten. Zwischen den Ministerien herrscht ein erhebliches Maß an Konkurrenz. „In der Praxis machen heutzutage hunderte von Referaten in allen Ministerien der Bun-

desregierung Außenpolitik. Es gibt praktisch kein Referat mehr, das nicht international unterwegs ist. Eine kohärente Politik ist in diesem Ressortsystem mit Federführung und Mitbeteiligung kaum zu leisten.“<sup>22</sup> In der Handelspolitik achtet das federführende Wirtschaftsministerium peinlich darauf, bei der Formulierung der endgültigen Position das letzte Wort zu behalten. In aller Regel gelingt es ihm, den Einfluss anderer Ministerien zurückzudrängen.

Der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union kommt eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung deutscher Interessen in der EU zu. Sie funktioniert ähnlich einer Botschaft. Die Mitarbeiter vertreten die Bundesregierung in den verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Zu ihrem Tätigkeitsfeld gehört auch die Arbeit im 133er-Ausschuss. Zu dessen Sitzungen reisen in der Regel allerdings Vertreter des Wirtschaftsministeriums aus Berlin an. Die ständige Vertretung Deutschlands in Genf konzentriert sich vor allem darauf, die Verhandlungen am Ort des WTO-Sekretariats zu beobachten. Da ihre Vertreter aber an den wirklich entscheidenden Verhandlungen in kleinen Gruppen nicht teilnehmen können, sind sie ebenfalls auf Informationen aus der EU-Delegation angewiesen.

<sup>21</sup> Interview mit MdB Sascha Raabe, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>22</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

# 4. Beteiligungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages

## 4.1 Die Rechtslage

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages ergibt sich zwingend aus dem Demokratieprinzip, das in der Präambel des EU-Vertrags und im Grundgesetz festgeschrieben ist. In Artikel 23 des Grundgesetzes heißt es im zweiten Absatz: „In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.“<sup>23</sup>

Der Begriff „Angelegenheiten der Europäischen Union“ wird dabei nicht weiter eingeschränkt und ist somit umfassend zu verstehen. Betroffen sind nicht nur Richtlinien und Verordnungen, sondern auch Abkommen der Europäischen Gemeinschaften mit Drittstaaten nach Artikel 300 EG-Vertrag<sup>24</sup>, zu denen auch die WTO gehört.

<sup>23</sup> Art. 23 GG, Absatz 2, eingeführt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992.

<sup>24</sup> Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU, Sven Hölscheidt, APuZ B28/2000.

<sup>25</sup> Quelle: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/archiv/>.

<sup>26</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

## 4.2 Handelspolitik in den parlamentarischen Gremien

Im 15. Deutschen Bundestag wurden 24 Ausschüsse sowie 12 zusätzliche Unterausschüsse gebildet.<sup>25</sup> Die Ausschüsse sind in der Regel ein Spiegelbild der Bundesministerien. Die Federführung für Außenhandelsthemen hat analog zum Wirtschaftsministerium der Wirtschaftsausschuss. Je nach Thema werden zusätzlich andere Ausschüsse beteiligt. Diese werden im EU-Ausschuss bestimmt.

Nach Ansicht vieler Abgeordneter haben die handelspolitischen Debatten in den Ausschüssen an Qualität gewonnen: „Es gibt Veranstaltungen zu WTO und Handelspolitik, die es früher nie gegeben hat, z.B. gemeinsame Veranstaltungen von Wirtschaftsausschuss, Landwirtschaftsausschuss, Entwicklungsausschuss innerhalb der Fraktionen. Zur Vorbereitung eines Antrags haben sich erst mal Entwicklungspolitiker und Agrarpolitiker zusammengesetzt. So etwas haben sie früher vermieden, weil sie wussten, dass sie da aneinander geraten.“<sup>26</sup>

Im Artikel 45 GG ist die Bildung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union garantiert. Der Europaausschuss durchbricht die Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse gegenüber den Ministerien, da er einen Querschnittsbe- reich abdeckt. Seine Mitglieder gehören gleichzeitig als ordentliche Mitglieder anderen Fachausschüssen an.

Der Bundestag kann den Europaausschuss ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.<sup>27</sup> Diese Möglichkeit wurde geschaffen, um den Bundestag unabhängig von seinem Sitzungsrhythmus in die Lage zu versetzen, seine Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung abzugeben. Von dieser besonderen Möglichkeit hat der Europaausschuss in Einzelfällen Gebrauch gemacht, etwa im Zusammenhang mit der Grundrechte-Charta, der europäischen Betrugsbekämpfungseinheit OLAF und dem europäischen Verfassungskonvent,<sup>28</sup> allerdings noch nicht zu handelspolitischen Fragen. Eine weitere Besonderheit des Europaausschusses ist seine Zusammensetzung. Ihm gehören neben 33 Bundestagsabgeordneten auch zur Zeit 14 deutsche Abgeordnete des Europäischen Parlaments an. Diese haben allerdings kein Stimmrecht. Durch ihre Mitgliedschaft soll die Verzahnung der beiden Parlamente gewährleistet werden. Die Teilnahme der Europaabgeordneten findet in der Praxis eher unregelmäßig statt. Der Hauptgrund hierfür sind überschneidende Sitzungstermine. So war zum Beispiel die langjährige Europaabgeordnete Dagmar Roth-Behrendt nach eigener Aussage gerade vier oder fünf mal bei Sitzungen des EU-Ausschusses in Bonn oder Berlin dabei.<sup>29</sup> Von "kontinuierlichen Kontakten" zwischen den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments könne man bisher nicht reden, konstatiert Roth-Behrendt. Vieles hänge vom direkten persönlichen Engagement einzelner Politiker auf informeller Ebene ab.<sup>30</sup> Umgekehrt gibt es aber auch Kritik an Europaabgeordneten: "Die Kollegen aus dem EP kommen wenig auf einen zu."<sup>31</sup>

Die Dokumente über die Angelegenheiten der Europäischen Union werden von der Bundesregierung an den Europaausschuss übergeben. Im Ausschuss selber findet nur selten eine intensive Auseinandersetzung mit den zugeleiteten Vorlagen statt, und oft werden die Vorla-

gen „einfach durchgewunken“. Dem Eindruck eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach werden die Kollegen von Europaausschuss "einfach überschwemmt".

### **Kasten: Konferenz der Europa-ausschüsse - COSAC**

*Eine weitere Verzahnung zwischen den EU-Gremien und den nationalen Parlamenten soll durch die "Konferenz der Europa-Ausschüsse" gewährleistet werden. Die "Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires" (COSAC) wurde im Mai 1989 auf der Konferenz der Parlamentspräsidenten der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten und des Präsidenten des Europäischen Parlaments gegründet. Sie tagt halbjährlich und wird immer vom Parlament des Mitgliedsstaates ausgerichtet, der auch die Ratspräsidentschaft innehat. Das ausrichtende Parlament hat auch den Vorsitz. Das COSAC-Forum hat nur informellen Charakter.*

### **4.3 Die Berichtspraxis der Bundesregierung**

Die befragten Abgeordneten konstatieren viele Verbesserungen in der Informationspolitik des Wirtschaftsministeriums gegenüber dem Parlament.

<sup>27</sup> Quelle: [www.bundestag.de/parlament/gremien15/a20/rechtsgrundlagen/recht\\_deu.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a20/rechtsgrundlagen/recht_deu.pdf).

<sup>28</sup> 10 Jahre EU-Ausschuss, Baddenhausen, Spelten, Der aktuelle Begriff Nr. 44, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 13.12.2004.

<sup>29</sup> Nicht ganz einfache Kontakte, Karl-Otto Sattler, Das Parlament, Nr. 21/22, 17./24. Mai 2004, Berlin.

<sup>30</sup> a.a.O.

<sup>31</sup> Interview mit MdB Michaele Hustedt, Bündnis90/ Die Grünen, Berlin, 10.2.2005.

Gleichzeitig stellen sie jedoch noch erheblichen Verbesserungsbedarf fest.

Bis in die 90er Jahre hat die Regierung nur Informationen weitergegeben, die ausdrücklich angefragt wurden. In der vorletzten, der 14. Legislaturperiode (1998-2002) hat der zuständige Staatssekretär damit begonnen, die Berichtstatter der beratenden Ausschüsse von Zeit zu Zeit ins Ministerium einzuladen, um sie über den Stand der Verhandlungen zu informieren. Inzwischen verteilt die Bundesregierung einen monatlichen Bericht, in dem die Entwicklung der einzelnen Verhandlungsteile dargestellt wird. Die Protokolle des 133er-Ausschusses sind aber nach wie vor nicht zugänglich.<sup>32</sup>

Während der Vorbereitungen der Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Dienstleistungsabkommen GATS wurden die Berichtstatter der Ausschüsse vom BMWi eingeladen. Es wurde als immer noch unbefriedigend angemerkt, dass die EU-Forderungen, die ein Jahr zuvor an die Entwicklungsländer und andere WTO-Mitglieder gestellt wurden, am Parlament vorbei entwickelt wurden. Unklar ist dabei, ob dies ein Verschulden des BMWi oder mangelnde Wachsamkeit der Parlamentarier war. Dagegen war bei der Frage, welche Angebote die EU machen sollte, inhaltlicher Input seitens des Parlaments möglich.

Das Verhalten der Bundesministerien den Abgeordneten gegenüber ist uneinheitlich. Mit dem Wirtschaftsministerium gibt es mittlerweile einen einigermaßen geregelten Ablauf. Andere Erfahrungen zeigen, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sehr viel offener im Um-

gang mit Informationen ist. Nach wie vor muss der Bundestag in vielen Fällen die Initiative ergreifen. Er muss selbst bestimmen, zu welchen Themen er sich Informationen beschaffen will. Die Abgeordneten müssen selbst mitbekommen, wo gerade wichtige Prozesse ablaufen. „Man muss als Parlamentarier eine Nebenstruktur entwickeln, um die richtigen Informationen zu bekommen.“<sup>33</sup>

Auf Grund der mangelnden formellen Beteiligung des Bundestages sind die informellen Informationskanäle vielfältig und werden umfangreich genutzt. Ein Mitglied des Bundestages kann relativ viel erfahren, wenn es sich aktiv darum bemüht. Da gibt es neben den offiziellen Parlamentariertreffen Besuche einzelner Abgeordneter im Europaparlament und umgekehrt oder in der Kommission. Einige Fraktionen systematisieren parteiinterne Kontakte zu „ihren“ Abgeordneten im Europäischen Parlament. Die Mitglieder der Regierungsfraktion haben meist einen guten Zugang zu „ihren“ Ministerien. Hin und wieder helfen auch persönliche Freundschaften, zum Beispiel unter Mitarbeitern von Abgeordneten und der Kommission.

### 4.4 Beteiligung des Bundestages an der Positionsbestimmung der Regierung

Wenn es um die Beteiligung des Bundestages an den Verfahren der Formulierung der Verhandlungslinien geht, ist die Situation vergleichbar mit der in der Informationspolitik. „Wenn der Bundestag nicht selbst initiativ wird, wird er gar nicht in die Positionsfindung eingebunden.“<sup>34</sup>

Die Probleme im Umgang mit Informationen und parlamentarischer Beteiligung werden in nahezu allen Anträgen erwähnt, die im Zusammenhang mit internationaler Handelspolitik gestellt werden. Die Fraktionen von CDU/CSU, SPD

<sup>32</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

<sup>33</sup> Interview mit MdB Sigrid Skarpelis-Sperk, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>34</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

und Bündnis90/Die Grünen beklagen die diesbezügliche Praxis sowohl der EU-Kommission wie auch der Bundesregierung. So heißt es zum Beispiel:

“ ... 25. sich entsprechend der Beschlüsse und dem Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages dafür einzusetzen, dass die Entscheidungsprozesse in der Handelspolitik der EU und der WTO transparenter, offener und verantwortungsbewusster gestaltet und die Zeitabläufe der nationalen Parlamente stärker berücksichtigt werden, damit die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Parlamente frühzeitig, regelmäßig, umfassend und detailliert über den Fortgang der Verhandlungen informieren und breitenwirksame Partizipation und Diskussion ermöglichen können.”<sup>35</sup>

Und in einem anderen Antrag:

“... den Deutschen Bundestag kontinuierlich in den weiteren Verhandlungsprozess einzubinden und die Parlamentarier wie auch die Öffentlichkeit umfassend über den Verhandlungsstand zu informieren.”<sup>36</sup>

Die Abgeordneten können Debatten initiieren, indem sie Anträge stellen, sie im Parlament diskutieren und entsprechende Beschlüsse verabschieden. Der letzte Bundestag hat dies in der 15. Legislaturperiode bislang in zwei wichtigen Fällen getan:

- Im Beschluss zu Transparenz und Flexibilität in den Dienstleistungsverhandlungen (Drucksache 15/576)<sup>37</sup>, in dem festgehalten wurde, dass die Bundesregierung weiteren Liberalisierungsschritten in bestimmten Sektoren nur zustimmen kann, wenn diese vorab vom Bundestag ausdrücklich gebilligt wurden („Parlamentsvorbehalt“);
- und im Beschluss zur „entwicklungsorientierten Welthandelsrunde“ (Drucksache 15/1317)<sup>38</sup>, der die Bun-

desregierung dazu aufforderte, die Interessen und Positionen der Entwicklungsländer stärker zu berücksichtigen als die EU-Position vorsah. Insbesondere sollte die gerade auf Betreiben der Bundesregierung von der EU geforderte Erweiterung der WTO-Kompetenzen auf Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen (sogenannte Singapur-Themen) erst dann vorgenommen werden, „wenn substantielle Ergebnisse im Sinn einer Entwicklungsrunde erreicht sind“.

Der Einfluss dieser Anträge und Beschlüsse auf das tatsächliche Verhalten der Regierungen ist jedoch aufgrund verschiedener Faktoren begrenzt. Anträge der Opposition werden von der Regierung nicht kommentiert. Anträge aus den Regierungsfractionen werden dagegen naheliegenderweise mit dem federführenden Ministerium abgestimmt.

Diese Praxis mag verständlich sein, wenn man bedenkt, dass die Regierungsfraction den eigenen Minister nicht schwächen will. Abgeordnete der Regierungsfractionen wollen die von ihnen gewählte Regierung meist auch nicht gern öffentlich kritisieren. Andererseits nimmt die Regierung so Einfluss auf die Beschlüsse des Deutschen Bundestages. Eigentlich soll das Parlament Regierungshandeln kontrollieren, stattdessen lädt das Kontrollorgan die Regierung ein, sicherzustellen, dass Bundestagsbeschlüsse und Regierungshandeln kompatibel sind.

<sup>35</sup> Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1317, 01.07.2003.

<sup>36</sup> Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1323, 01.07.2003.

<sup>37</sup> Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN GATS-Verhandlungen, Deutscher Bundestag Drucksache 15/576, 12.03.2003.

<sup>38</sup> Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1317, 01.07.2003.



Die genannten Beschlüsse zur WTO stellen insofern Ausnahmen dar, als sie die Handlungsfähigkeit der Regierung entweder beschränken (GATS-Beschluss) oder gar eine Änderung ihrer Position verlangen (Beschluss zur entwicklungsorientierten Verhandlungsrunde im Bereich der Singapur-Themen). Daher war es fast eine "Heldentat"<sup>39</sup>, den Entwurf des GATS-Beschlusses bereits im Anfangsstadium über die größte Hürde, den Wirtschaftsausschuss, zu bringen. Dies lag im wesentlichen daran, dass er von der Berichterstatterin<sup>40</sup> für dieses Thema kam. Üblicherweise gehen die Entwürfe der Berichterstatter oder Berichterstatterinnen ohne Widerstand aus der eigenen Fraktion durch den Ausschuss. Die Zustimmung des Finanzausschusses, des Europaausschusses, des Auswärtigen Ausschusses, des Umweltausschusses und des Entwicklungsausschusses war dann Routine.

Auch wenn die Anträge beschlossen werden, werden die Auswirkungen auf das tatsächliche Regierungshandeln von vielen Abgeordneten skeptisch eingeschätzt. "Der GATS-Beschluss hatte die Auswirkung, dass der damalige beamtete Staatssekretär förmlich die Kommission über die Bedenken des Parlaments unterrichtet hat. Also, dass die Bundesregierung in einigen Punkten ohne Parlamentsbeschluss nicht zustimmen kann. Das war eindeutig und korrekt. Nun wird dort auf Zeit gespielt. Nach der künftigen EU-Ver-

fassung (Anm.: Zum Zeitpunkt des Interviews schien es wahrscheinlich, dass der EU-Verfassungsentwurf in Kraft treten würde) fällt die Dienstleistungspolitik in den alleinigen Verantwortungsbereich der EU. Damit können Beschlüsse von der Mehrheit der Mitgliedstaaten getroffen werden. Einstimmigkeit ist nicht mehr erforderlich. Verpackt im 133er sind es dann wieder all die anderen."<sup>41</sup>

Und: "Da wird [in Bundestagsbeschlüsse] auch mal ein Parlamentsvorbehalt rein geschrieben, wohl wissend, dass er nichts bewirkt, weil die Regierung nur die Möglichkeit hätte, an der Europapolitik nicht mehr teil zu nehmen. Das wird keine Regierung tun. Allerdings ist dieser Extremfall ein Zeichen für ein wachsendes Bewusstsein im Parlament zu den Fragen der Außenhandelspolitik."<sup>42</sup>

Die Regierung verweist oftmals auch darauf, dass sich bestimmte Positionen nicht gegen die Kommission und andere EU-Mitglieder durchsetzen ließen. Die tatsächliche Einflussnahme der Bundesregierung auf die internen Entscheidungsprozesse der für den Außenhandel zuständigen Gremien kann vom Parlament nur schwer kontrolliert werden. "Dazu müsste Einblick in die Protokolle [des 133er-Ausschusses] gewährt werden."<sup>43</sup>

Der vor der WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún gefasste Beschluss zu den Entwicklungsaspekten der Verhandlungen hatte noch geringere Auswirkungen. "[Dass] sich das Wirtschaftsministerium an die Beschlüsse des Bundestages hält, ist auf internationaler Ebene noch nicht selbstverständlich, und in dem Fall von Cancún auch nicht passiert."<sup>44</sup> Gerade bei den Singapur-Themen zählte die Bundesregierung zu den „Hardlinern“ in der EU, die trotz des Widerstands fast aller Entwicklungsländer bis zum Schluss darauf bestanden, Verhandlungen zu allen diesen Themen aufzunehmen. Sie handelte damit nicht nur im direkten Widerspruch zum Bundestagsbeschluss, sondern trug auch maßgeblich zum Scheitern der Konferenz bei.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Interview mit MdB Ernst Ulrich von Weizsäcker, Berlin, SPD, 20.2.2005.

<sup>40</sup> MdB Sigrid Skarpelis-Sperk (SPD).

<sup>41</sup> Interview mit MdB Sigrid Skarpelis-Sperk, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>42</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

<sup>43</sup> Interview mit MdB Sascha Raabe, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>44</sup> Interview mit MdB Michael Hustedt, Bündnis90/ Die Grünen, Berlin, 10.2.2005.

<sup>45</sup> *Gerechtigkeit jetzt!*: Die Umsetzung der Beschlüsse des deutschen Bundestages durch die Regierung im Vorfeld und während der WTO-Ministerkonferenz in Cancún; Bonn, Oktober 2003.

Dass der Beschluss von deutschen Nichtregierungsorganisationen ins Englische übersetzt und weltweit verteilt wurde, hat nichtsdestoweniger „die Stellung der parlamentarischen Beobachter in Cancún gestärkt“.<sup>46</sup>

Zudem hat der Bundestag zumindest in diesem Fall gezeigt, dass Regierungen nicht notwendigerweise die Kompetentesten sind, wenn es um die Bewertung internationaler Prozesse und der Interessen von Entwicklungsländern geht. Gerade die Bundesregierung zeigt hier Schwächen. „Das ist eine generelle Beobachtung. Selbst Irland und Dänemark haben in Bezug auf das Verstehen dessen, was bei internationalen Verhandlungen passiert, besseres Personal als Deutschland.“<sup>47</sup> Und: „Ich habe das Gefühl gehabt, Cancún ist auch deshalb gescheitert, weil man die Mentalität zum Beispiel der Afrikaner falsch eingeschätzt hat, weil man durch falschen Umgang unnötig Porzellan zerschlagen hat. Man hat das seitens der EU zu sehr geführt mit dem Gedanken: Wir sind ein Wirtschaftsunternehmen und verhandeln mit einem anderen Wirtschaftsunternehmen und am Ende knicken die schon ein.“<sup>48</sup>

Gerade beim Cancún-Beschluss hat der Bundestag sicher auch von der Arbeit der Enquete-Kommission zur Globalisierung der Weltwirtschaft profitiert, die viele Vertreter der Zivilgesellschaft aus Entwicklungsländern angehört hat. Der Dialogprozess des Wirtschaftsministeriums mit der Zivilgesellschaft zur Handelspolitik ist dagegen sehr viel begrenzter und beeinflusst die Positionsfindung nicht.

#### **4.5 Handelspolitik ist noch ein Randthema im Bundestag und in der öffentlichen Debatte**

Noch vor zehn Jahren war das Interesse an Welthandelsthemen innerhalb und außerhalb des Parlaments verschwindend gering. Die Versuche der Parlamentari-

schen Berichterstatter, ihre Fraktionen von der künftigen Bedeutung der gerade gegründeten Welthandelsorganisation WTO zu überzeugen, blieben weitgehend erfolglos. „Das hat damals keinen Menschen interessiert“.<sup>49</sup> Dass nun Welthandelsthemen wenigstens gelegentlich auf die Tagesordnung gebracht und im Vorfeld wichtiger Konferenzen Diskussionen im Bundestag angestoßen werden, geht vor allem auf Initiativen einzelner Abgeordneter zurück.

Die meisten Abgeordneten haben dagegen weder die Zeit noch die Ressourcen, sich mit allen Belangen der Europäischen Union oder internationalen Verhandlungen auseinanderzusetzen. Es ergibt sich eine Diskrepanz zwischen einer Informationsflut auf der einen Seite und einem Informiertheitsdefizit auf der anderen Seite. Auch die Beratungskapazität durch Stiftungen, Forschungsinstitute und die breitere Zivilgesellschaft reicht nicht aus. Zudem ist die internationale Handelspolitik für viele Abgeordnete zu weit weg. Sie sind ihrem Wahlkreis verpflichtet und setzen sich für dessen Interessen ein. „Wir sind ja auch jede zweite Woche in unserem Wahlkreis, wir haben noch viele andere Themen.“<sup>50</sup> Und: „Ich glaube, dass es nach wie vor große Defizite bei der parlamentarischen Beteiligung gibt. Es ist ein Bereich, der sehr bedeutsam ist und es wird sich viel zu wenig darum gekümmert. Man ist viel zu stark in nationalen Themen gefangen. Für diese vorausschauende Politik bleibt einfach zu wenig Zeit.“<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Interview mit MdB Ernst Ulrich von Weizsäcker, Berlin, SPD, 20.2.2005.

<sup>47</sup> Interview mit MdB Ernst Ulrich von Weizsäcker, Berlin, SPD, 20.2.2005.

<sup>48</sup> Interview mit MdB Sascha Raabe, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>49</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

<sup>50</sup> Interview mit MdB Sascha Raabe, SPD, Berlin, 21.1.2005.

<sup>51</sup> Interview mit MdB Michael Hustedt, Bündnis90/Die Grünen, Berlin, 10.2.2005

Erschwerend für das Engagement der Abgeordneten in der Welthandelspolitik wirkt sich das geringe Verständnis der meisten Medien und das damit verbundene fehlende Interesse aus. "Nationale Themen gehen in der Presse natürlich immer vor."<sup>52</sup> Abgeordnete sind auf ein gewisses Maß an Medienresonanz angewiesen, damit der Wähler auf sie aufmerksam wird. "Es kommt darauf an, welchen Widerhall eine Bundestagsdebatte in der Öffentlichkeit erfährt. Es muss eine Schwelle der Aufmerksamkeit überschritten sein, bis Parlamentsinitiativen bei der Regierung Wirkung zeigen."<sup>53</sup>

Hier liegt zweifelsohne eine wichtige Aufgabe für Nichtregierungsorganisationen. Tatsächlich wird eine demokratische Kontrolle der Welthandelspolitik durch den Deutschen Bundestag, aber auch durch Presse und Öffentlichkeit, umso besser gelingen, je dringlicher die Bürgerinnen und Bürger dies einfordern.

Ohnmachtsgefühle gegenüber der Globalisierung und ihren Auswirkungen in konkretes politisches Handeln umzulenken, wäre ein wichtiger Schritt für eine Demokratisierung der Welthandelspolitik.

Das Thema Handelspolitik hat in den letzten Jahren im Bundestag an Bedeutung gewonnen. Eine wachsende Minderheit von Abgeordneten erkennt, dass der zunehmende Einfluss internationaler Organisationen und gerade der WTO auf den Handlungsspielraum der nationalen Politik es notwendig macht, sich mit den Entwicklungen auf dieser Ebene auseinander zu setzen. Gleichzeitig wird in vielen Diskussionen und gerade im Bundestagsbeschluss vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 das legitime Interesse der Entwicklungsländer nach einem gerechteren Welthandelssystem anerkannt. Das Parlament scheint der Regierung hier bei der Entwicklung eines „aufgeklärten Eigeninteresses“ voraus zu sein.

<sup>52</sup> Interview mit MdB Michaele Hustedt, Bündnis90/Die Grünen, Berlin, 10.2.2005.

<sup>53</sup> Interview mit MdB Erich Fritz, CDU, Berlin, 19.1.2005.

## 5. Die Beteiligung der Parlamente in anderen Ländern der EU

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die Unterschiede in den jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten der EU gering sind. Wenn überhaupt, dann zeigen sich die Unterschiede in der tatsächlichen Praxis im Umgang zwischen Regierungen und Parlamenten. Die skandinavischen Länder sind insgesamt etwas offener, was möglicherweise an einem späteren Beitritt in die EU liegen kann.

### Dänemark

In Dänemark erfolgen die Informations- und Kontrollrechte des dänischen Parlaments gegenüber der Regierung in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Europaausschuss. Dieser ist der zentrale parlamentarische Ausschuss, der die Zusammenarbeit der EU-Politik zwischen den davon betroffenen Fachministerien und dem dänischen Parlament kontrolliert. Zu den Arbeitsbereichen des Europaausschusses gehören auch die WTO und andere handelspolitische Angelegenheiten und zwar unabhängig von der Kompetenzverteilung zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen.

Alle sechs Monate muss die Regierung den Europaausschuss über Ergebnisse und zu erwartende Entwicklungen in wesentlichen Angelegenheiten der WTO, u.a. auch über den Artikel 133 EGV Ausschuss, informieren. Darüber hinaus muss die

Regierung laufend über die Arbeit in der WTO informieren, falls dort wesentliche Beschlüsse gefasst werden müssen.

Die Regierung ist verpflichtet, bevor die konkreten politischen Entscheidungen gefällt werden, die Angelegenheiten dem Europaausschuss zuzuleiten.<sup>54</sup>

### Finnland

Das wichtigste Organ des finnischen Parlaments bei der Koordinierung der EU-Angelegenheiten ist der so genannte "Große Ausschuss". Darin wird die nationale Politik, außer der Außen- und Sicherheitspolitik, in Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft vorbereitet und behandelt. Der Große Ausschuss wird vom Ministerpräsident vorab über die Tagesordnung des Europäischen Rates, bzw. der EU-Gipfeltreffen informiert. Nach den Tagungen des Europäischen Rates werden die jeweiligen Ausschüsse über die behandelten Angelegenheiten informiert.

Die Regierung unterrichtet das Parlament schriftlich über Vorschläge für gesetzliche Regelungen, Verträge oder

<sup>54</sup> Informations- und Kontrollrechte europäischer Parlamente gegenüber den Regierungen ihrer Länder bei internationalen Verhandlungen, insbesondere im Handelsbereich, Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, MR Dr. Dr. Ulrich Tammler, Berlin, 16.11.2004.

sonstige Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, die in die Zuständigkeit des Parlaments gehören. Die Regierung teilt den Ausschüssen ihren Standpunkt zu dem jeweiligen Vorschlag mit. Der Große Ausschuss gibt dann auf dieser Grundlage und der Stellungnahme der Fachausschüsse im Namen des Parlaments seine Stellungnahme ab. Rechtsverbindliche Beschlüsse werden nicht gefasst.

Das finnische Parlament ist über den Inhalt zu behandelnder Verträge hinreichend informiert und hat die Möglichkeit auf die von Finnland verfolgten Verhandlungsziele Einfluss zu nehmen. Die Regierung muss sämtliche EU-Verhandlungen zu Handelsverträgen im Parlament behandeln lassen.

Die Verpflichtung, eine Angelegenheit dem Parlament zur Behandlung zu übergeben, ist schon dann gegeben, wenn die Regierung von einem Vorschlag oder einem formalen Verhandlungsangebot erfährt aus dem eine nationale Rechtsetzung erfolgen könnte.<sup>55</sup>

## Frankreich

In Frankreich ist per Gesetz die Schaffung einer "Abordnung für die EU" für Nationalversammlung und Senat festgeschrieben. Die Arbeitsweise der Abordnung ist ähnlich der eines parlamentarischen Ausschusses, hat aber einen anderen Auftrag. Während die Ausschüsse die Prüfung und Stimmabgabe in einer öffentlichen Sitzung der französischen Legislative vorbereiten, übt die Abordnung für

die EU vor allem eine politische Kontrolle über die "Europäischen Aktivitäten" der Regierung aus.

Die Abordnung für die EU und der Parlamentsausschuss für auswärtige Angelegenheiten können jeder Zeit eine Anhörung eines zuständigen Ministers für Wirtschaftsverhandlungen verlangen.

Die Regierung muss jeden Wirtschaftsvertrag rechtzeitig den zuständigen Ausschüssen vorlegen, damit die Stimmabgabe unter "hinreichenden Voraussetzungen" stattfinden kann. Minister sind angewiesen, sich nicht abschließend bei Gemeinschaftsverhandlungen über einen Text während dessen Prüfung im Parlament zu äußern. Die Einrichtung dieses "Vorbehalts der parlamentarischen Prüfung" verleiht den Kammern des Parlaments eine weitreichende Befugnis zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle.<sup>56</sup>

## Niederlande

In den Niederlanden gibt es kein besonderes Verfahren. Dennoch ist die niederländische Regierung verpflichtet, das Parlament zu unterrichten und diesem sämtliche erforderlichen Informationen zur Vorbereitung der Verhandlungen und während laufender Verhandlungen zu überlassen. Vor dem Beginn von Verhandlungen der Europäischen Union erfolgt ein intensiver Gedankenaustausch zwischen der Regierung und dem Parlament. Dabei berücksichtigt die Regierung soweit wie möglich die Ansicht des Parlaments.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> a.a.O.

<sup>56</sup> a.a.O.

<sup>57</sup> a.a.O.

## Schweden

Die schwedische Regierung ist verpflichtet, bei Erteilung eines Mandats an den Ministerrat im Vorfeld von Verhandlungen der WTO, wie vor allen Treffen des Ministerrats, den Reichstag im EU-Ausschuss zu konsultieren. Verantwortliche Minister können auch vor die Fachausschüsse zu Beratungen geladen werden. In Zusammenhang mit Verhandlungen im Artikel 133 EGV Ausschuss muss die Regierung den Reichstag nicht konsultieren. Es können aber auch in diesem Fall Regierungsvertreter vor den EU-Ausschuss

oder ein anderes Organ des Reichstags geladen werden.<sup>58</sup>

## Vereinigtes Königreich

Das britische Parlament übt die Kontrolle der Minister im Handelsbereich der EU aus. Tatsächlich gibt es zur EU-Handelspolitik nur wenige Rechtsakte, sodass in diesem Bereich eine parlamentarische Kontrolle nur in geringem Maß stattfindet. Der britische Handelsminister muss seine Tätigkeit auf europäischer Ebene dem Parlament gegenüber offen legen, bevor in der EU Beschlüsse gefasst werden.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> a.a.O.

<sup>59</sup> a.a.O.

# Anhang: Brief an Bundeswirtschaftsminister Michael Glos



An den

Bundesminister für Wirtschaft und Technologie  
Herrn Michael Glos, MdB  
Scharnhorststr. 34-37  
10115 Berlin

21.02.2006

## Informationspolitik Ihres Hauses zur deutschen WTO-Politik

Sehr geehrter Herr Glos,

als Bundeswirtschaftsminister sind Sie zuständig für die Außenhandelspolitik und die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Welthandelsorganisation WTO. WTO-Generalsekretär Pascal Lamy eröffnete die letzte Ministerkonferenz im Dezember in Hongkong mit den Worten, er wisse, dass die WTO sicherlich nicht die beliebteste internationale Organisation sei. Das Globalisierungsmodell, für das die WTO steht, ist auch in Deutschland hochgradig umstritten. Umso wichtiger ist es daher, dass die politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen darüber demokratisch und transparent geführt werden.

Allerdings müssen wir in dieser Hinsicht in Deutschland bereits seit längerem und unter verschiedenen Bundesregierungen ein erhebliches Defizit konstatieren. Wir wenden uns daher am Beginn Ihrer Amtszeit an Sie mit der Aufforderung, die Informationspraxis Ihres Ministeriums spürbar zu verbessern und deutlich mehr Transparenz zu ermöglichen.

### **1. Zusammensetzung der deutschen Regierungsdelegation**

Das Forum Umwelt & Entwicklung als Zusammenschluss der deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen hatte im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz im Dezember in Hongkong um einen Platz in der deutschen Regierungsdelegation gebeten. Ein solcher Platz für Nichtregierungsorganisationen ist heutzutage in anderen EU-Ländern sowie der Delegation der EU-Kommission üblich und wird selbst in vielen Ländern gewährt, deren demokratische Standards ansonsten durchaus kritikwürdig sind. Unser Antrag wurde vom BMWi noch vor Ihrer Amtsübernahme ohne Begründung abgelehnt, während dem BDI und dem DGB Plätze in der Delegation zugestanden wurden. Auch im Vergleich mit anderen Bundesministerien fällt diese selektive und unausgewogene Aufnahmepraxis Ihres Hauses für NRO-Vertreter aus dem Rahmen. Wir fordern Sie daher auf, bei der nächsten WTO-Ministerkonferenz eine ausgewogene Repräsentanz der deutschen Zivilgesellschaft in der deutschen Delegation zu ermöglichen. Die Bundesregierung vertritt bei der WTO nicht nur die deutsche Wirtschaft, sondern die gesamte Gesellschaft unseres Landes.

### **2. [Nicht]-Informationspolitik des BMWi gegenüber der Zivilgesellschaft**

Die »Briefings« des BMWi gegenüber Nichtregierungsorganisationen sowohl während als auch zwischen den WTO-Ministerkonferenzen waren für alle einigermaßen sachkundigen Teilnehmer nahezu wertlos. Es wurden dort nur Informationen bekannt gegeben, die bereits auf den Internetseiten der EU-Kommission oder des BMWi verfügbar waren. Auch dies steht in auffallendem Kontrast zu Briefings anderer Bundesministerien bei internationalen Verhandlungen.

In Hongkong waren deutsche NRO-Teilnehmer, die sich auf den Fluren des Konferenzgebäudes mit Regierungs- wie auch NRO-Vertretern anderer Länder unterhalten hatten, weitaus besser über den Verhandlungsverlauf informiert als Teilnehmer der Briefings mit der deutschen Delegation im abgelegenen Hotel Conrad. Informationen, die das BMWi nicht bekannt geben wollte, weil sie angeblich vertraulich waren, wurden zur selben Zeit im Konferenzzentrum bereits in Pressekonferenzen von Handelsministern von Entwicklungsländern der Öffentlichkeit mitgeteilt. Für uns ist auch absolut unverständlich, dass wir das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im EU-Rat nicht etwa von Ihnen erfahren, sondern von Vertretern anderer EU-Länder. Solche Informationsblockaden passen nicht zu einem demokratischen Land.

Wir haben Verbesserungen immer wieder angemahnt, jedoch ohne Ergebnis. Wir fordern Sie in Ihrem neuen Amt daher auf, in Zukunft sicherzustellen, dass die Informationspolitik Ihres Hauses gegenüber Vertretern der Zivilgesellschaft spürbar verbessert wird. Daher haben wir immer wieder vorgeschlagen, dass sich das Ministerium die Zeit nimmt, mehr als nur eine einzige Veranstaltung für sämtliche »Nichtregierungsorganisationen« – von Industrieverbänden über Gewerkschaften bis zu Umweltorganisationen – durchzuführen. Derartige gemeinsame Veranstaltungen nehmen fast schon unvermeidlich den Charakter von Pressekonferenzen an. Getrennte Briefings für NRO- und Industrievertreter würden allen Beteiligten mehr Möglichkeiten bieten, die jeweils zentralen Fragestellungen mit Ihnen zu diskutieren und wären daher wesentlich produktiver.



Sehr geehrter Herr Minister, die deutsche WTO-Politik wird auch in Zukunft in erheblichem Ausmaß Gegenstand politischer Kontroversen sein. Dies ist angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen unvermeidbar und in einer Demokratie auch normal. Wir wollen uns mit Ihnen und Ihrem Haus über Ihre Politik ernsthaft auseinandersetzen. Die Voraussetzung dafür ist aber, dass Sie uns in aller Offenheit darüber informieren – eine Praxis, die in anderen Ressorts und auch in Wirtschaftsministerien anderer Länder üblich ist. Dazu fordern wir Sie mit diesem Schreiben auf.

Mit freundlichen Grüßen



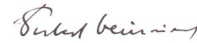
Brigitte Behrens, Geschäftsführerin von Greenpeace Deutschland



Angelika Schroers, Weltladen-Dachverband



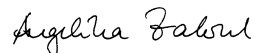
Paul Bendix, Geschäftsführer von Oxfam Deutschland



Hubert Weinzierl, Präsident des Deutschen Naturschutzrings



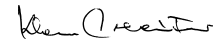
Michael Frein, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)



Angelika Zahrnt, Vorsitzende des BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland



Markus Krajewski, Vorsitzender von WEED – Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung



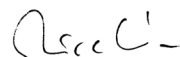
Klaus Schlüter, Vorstandsvorsitzender GRÜNE LIGA e.V.



Susanne Lüthlen, Koordinatorin der Welthandelskampagne »Gerechtigkeit Jetzt!«



Wolfgang Sterk, Vorstandsmitglied von FIAN Deutschland



Jürgen Maier, Geschäftsführer des Forums Umwelt & Entwicklung



Tobias Reichert, Vorstandsmitglied von Germanwatch



**Kontakt:** Forum Umwelt & Entwicklung  
Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn  
Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de) · [www.forumue.de](http://www.forumue.de)