

Kooperation zwischen
dem Panafrikanischen
und dem
Europäischen Parlament

„Die Panafrikanische Demokratie ist ein junges Baby“

Michael Gahler

Seit Jahrzehnten gelten Parlamente in Afrika und anderswo als „vernachlässigte Institutionen“. Sie werden von den eigenen Staats- und Regierungsspitzen nicht als einflussreiche Institutionen oder als relevantes, weil den Wählerwillen verkörperndes Organ betrachtet. Auch von ausländischen Botschaften, der Öffentlichkeit und den meisten Nichtregierungsorganisationen werden Parlamente nicht als zentrale Institutionen der jeweiligen Länder eingeschätzt. Dabei spielen der Theorie nach Parlamente im Rahmen der meisten nationalen Verfassungsordnungen als Gesetzgebungs- und Haushaltsorgane eine entscheidende Rolle. Doch so sieht die Wirklichkeit nicht aus.

In vielen afrikanischen Ländern besteht der jährliche parlamentarische Sitzungskalender nur aus wenigen Plenar- und Ausschusssitzungen. Selten treten die Fraktionen beziehungsweise Gruppierungen Gleichgesinnter zusammen. Insgesamt fehlt oft kompetentes Personal für die Verwaltung allgemein, aber auch für die Organisation und inhaltliche Vorbereitung der Ausschuss- und Fraktionsarbeit. Abgeordneten fehlt es an eigenen Mitarbeitern, eigene Büros sind nicht vorhanden oder selten mit der notwendigen Büro- und Kommunikationseinrichtung ausgestattet. Selten fühlen sich die Finanzminister gegenüber dem zuständigen Ausschuss oder dem gesamten Parlament in der Pflicht, detailliert Rechenschaft über Einnahmen und Ausgaben abzulegen.

Da das Europäische Parlament (EP) auch in den eigenen Anfangsjahren relativ irrelevant war und sich daher zu Recht als „vernachlässigte“ Institution betrachten konnte, arbeitet es heute mit dem Ziel institutioneller Stärkung eng mit den Kollegen der nationalen afrikanischen Parlamente und dem Panafrikanischen Parlament (PAP) zusammen. Mit den nationalen Parlamentariern geschieht dies seit Jahren bereits im Rahmen der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung, gebildet von den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean und der Europäischen Union (AKP-EU). Dieses Organ des Cotonou-Vertrages ist allerdings nicht deckungsgleich mit der Mitgliedschaft der Afrikanischen Union (AU), es fehlen einerseits die Staaten Nordafrikas, andererseits sind die karibischen und pazifischen Staaten Teil der Versammlung. Das eigentliche institutionelle Pendant ist daher im Rahmen der EU-AU-Zusammenarbeit das PAP.

Entstehung und Struktur von AU und PAP

Die AU ging im Juli 2002 aus der Organisation Afrikanischer Einheit (OAE) hervor. Das Ziel ist es, eine neue Qualität der kontinentalen Kooperation zwischen den aktuell 53 Mitgliedstaaten zu erreichen. Marokko ist nicht Mitglied der AU. Das Fernbleiben Rabats ist Folge der Anerkennung der Mitgliedschaft der Republik Westsahara seitens der AU-Mitgliedstaaten, eines Territoriums, das Marokko

als Teil seines Staatsgebiets betrachtet. Aktuell sind die Mitgliedschaften von Eritrea, Madagaskar, Guinea und Niger suspendiert.

Die institutionelle Form der AU stellt eine spiegelbildliche Struktur der EU dar: Es existiert eine Versammlung der Staats- und Regierungschefs, die dem Europäischen Rat entspricht. Der exekutive Rat der AU folgt der institutionellen Struktur des Rats der Europäischen Union (Ministerrat). Ähnlich der Europäischen Kommission besorgt eine AU-Kommission das tägliche politische Geschäft. Innerhalb der afrikanischen Strukturen existiert in Analogie zum Europäischen Gerichtshof auch ein Gerichtshof der Afrikanischen Union, der auch als afrikanischer Menschen- und Völkerrechtshof bezeichnet wird. Die Schaffung des Panafrikanischen Parlaments im März 2004 stellt bislang den letzten Baustein der panafrikanischen institutionellen Architektur dar.

Im Artikel 17 des Gründungsaktes der Afrikanischen Union wurde die Entstehung des PAP festgelegt. Mit der Bildung des parlamentarischen Organs wurde die Ambition verbunden, eine gemeinsame Plattform für die afrikanischen Völker zu bieten, um sich in die kontinentalen Diskussions- und Entscheidungsprozesse einzubringen. In diesem Zusammenhang wurde das mittelfristige Ziel formuliert, nach einer fünfjährigen Übergangszeit das beratende Gremium in eine voll funktionsfähige Kammer mit legislativen Befugnissen und einer Direktwahl der Abgeordneten zu überführen.

Vergleich zwischen dem PAP und dem EP

Unterschiede zwischen den politischen Systemen der AU und der EU bestehen darin, dass die Kooperation in der AU rein intergouvernemental, das heißt zwischenstaatlich auf Ebene der Regierungen, organisiert ist. Somit wird nicht

das Prinzip der Supranationalität angewandt, das die EU-Kommission und den Europäischen Gerichtshof charakterisiert.

Mit Blick auf einen Vergleich zwischen dem PAP und dem EP ergibt sich folgendes Bild: Das PAP ist derzeit ein rein beratendes Gremium, das in seiner geografischen Reichweite den gesamten afrikanischen Kontinent abdeckt und insgesamt 230 Abgeordnete aus 46 Mitgliedstaaten der AU umfasst. Das Parlament setzt sich aus nationalen Delegationen der Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen, die jeweils fünf Mitglieder, davon mindestens eine Frau und ein Oppositionsmitglied, vereinen. Somit wurde dem EU-Prinzip der gewichteten proportionalen Stimmverteilung nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten eine Absage erteilt. Der ständige Sitz des Parlaments befindet sich in Midrand/Südafrika, wo zweimal im Jahr die ordentlichen Plenarsitzungen abgehalten werden.

Dahingegen stellt sich die aktuelle Situation des EP weitaus komfortabler dar, da seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 die Gesetz- und Budgetkompetenzen ausgeweitet werden konnten. Das Parlament umfasst 736 Mitglieder, die alle fünf Jahre von den Bürgern in einer direkten Wahl bestimmt werden. Es ist neben dem Rat der EU eine von zwei gesetzgebenden Kammern. Außerdem übernimmt es die demokratische Kontrolle der anderen Organe und bildet mit dem Rat die Haushaltsbehörde.

Mangels ersichtlichen politischen Willens afrikanischer Regierungen sind derzeit weder eine Direktwahl noch eine schrittweise Gesetzgebungskompetenz für das PAP absehbar.

Die Arbeit des PAP

Die erste PAP-„Legislaturperiode“ von 2004 bis 2009 begann im März mit der Wahl von Gertrude I. Mongella aus

Die Tansanierin Gertrude I. Mongella,
die erste Präsidentin des Panafrikanischen Parlamentes (2004 bis 2009),
auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon im Dezember 2007.
© picture-alliance/epa-Bildfunk, Foto: Miguel A. Lopes



Tansania zur ersten Parlamentspräsidentin. Ähnlich wie beim EP auch erforderte zuvor die Wahl des Parlamentssitzes größere Anstrengungen. Hintergrund war, dass es zu Auseinandersetzungen zwischen Libyen, Ägypten und Südafrika in der Sitzfrage kam, die die südafrikanische Regierung zu ihren Gunsten entscheiden konnte. Ursprünglich hatte das PAP seinen Sitz in Addis Abeba in Äthiopien.

Die Etablierung des parlamentarischen Gremiums war darüber hinaus von Spannungen um offene Finanzierungsfragen zwischen dem PAP und der Versammlung der Staats- und Regierungschefs geprägt, die die von Parlamentsseite eingeforderte Summe von achtzehn Millionen US-Dollar kürzte. Offene Finanzierungsfragen stellten sich jedoch zu Beginn auch insgesamt für die AU. So entrichteten nur dreizehn der 53 AU-

Mitgliedstaaten bis Juli 2004 ihre Beiträge für das laufende Parlamentsjahr.

Die zweite Legislaturperiode begann am 26. Oktober 2009, und als neuer Parlamentspräsident wurde Idriss Ndélé Moussa aus dem Tschad gewählt. Der Beginn des neuen Parlaments war geprägt von finanziellen Auseinandersetzungen über den PAP-Haushalt und von der schleppenden Umsetzung der Infrastrukturmaßnahmen am Parlamentssitz in Midrand.

Beziehungen zwischen dem PAP und dem EP

Nach Etablierung des PAP im Jahr 2004 entwickelten sich enge Beziehungen zum EP, die von folgenden Wegmarken geprägt waren: Im Jahr 2006 wurde innerhalb des EP eine nicht ständige Delegation für die Beziehungen zum PAP einge-

richtet, wobei fünf der sechs Delegationsmitglieder aus dem Entwicklungsausschuss kamen. Im Jahr 2007 richtete wiederum das PAP einen nicht ständigen Ausschuss für die Beziehungen zum EP ein, der von der damaligen Parlamentspräsidentin Mongella geleitet wurde.

Durch regelmäßige Treffen traten die beiden Delegationen in einen kontinuierlichen Austausch: Die EP-Delegation besuchte fast jede Plenarsitzung des PAP, und die PAP-Delegation nahm bei verschiedenen Gelegenheiten Einladungen des EP an: Eine afrikanische Delegation besuchte im Juni 2007 die dreizehnte Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU in Wiesbaden. Und im Oktober 2008 hielt der damalige Präsident des EP, Hans-Gert Pöttering, eine Rede während der PAP-Eröffnungssitzung.

Nach der letzten Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2009 wurde Jerzy Buzek, ein polnischer Christdemokrat, als Parlamentspräsident gewählt. In den Beziehungen zu Afrika gelang es, eine ständige EP-Delegation für die Beziehungen zum PAP einzurichten, die vom Autor dieses Beitrages geleitet wird. Nach Konstituierung des PAP im Oktober 2009 vollzog ebenfalls das afrikanische Parlament den Schritt, eine ständige Delegation einzurichten, wobei dies die zweite Entscheidung war, die die Versammlung nach der Neukonstituierung überhaupt traf. Darüber hinaus drückt sich der hohe Stellenwert, den das PAP den Beziehungen zum EP beimisst, darin aus, dass diese Delegation mit den jeweiligen Ausschussvorsitzenden hochrangig besetzt ist.

Das gemeinsame Ziel der beiden Delegationen ist es, die Kooperation zwischen der EU und Afrika in vielfältigen Feldern voranzubringen. Dies erfolgt über Zusammenarbeit, Ausbildung und aktive Teilnahme bei der Verfassung und Durchführung der einzelnen Elemente der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie,

die im Dezember 2007 auf dem Gipfel in Lissabon verabschiedet wurde.

Parlamentarische Kontrolle der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie

Auf dem Gipfel wurde ebenfalls ein Aktionsplan verabschiedet, um die gemeinsame Afrika-EU-Strategie umzusetzen. Darin wurden acht „Partnerschaften“ identifiziert: Frieden und Sicherheit, Energie, demokratische Regierungsführung und Menschenrechte, Klimawandel, Handel, regionale Integration und Infrastruktur, Migration, Mobilität und Beschäftigung, Millennium-Entwicklungsziele, Wissenschaft, Informationsgesellschaft und -raum.

Das parlamentarische Handeln zielt darauf ab, der parlamentarischen Dimension mehr Sichtbarkeit und Einfluss gegenüber den Regierungen der AU- und EU-Mitgliedstaaten, aber auch der Afrikanischen und der Europäischen Kommission zu verleihen. Zur Formulierung von gemeinsamen Forderungen an die Staats- und Regierungschefs wurde am 7. Dezember 2007 ein PAP-EP-parlamentarischer Vor-Gipfel veranstaltet. Dieser Veranstaltung wohnten 25 PAP-Abgeordnete und 25 Europaabgeordnete bei. Am 8. Dezember richteten sowohl die damalige PAP-Präsidentin Mongella als auch der damalige Präsident des EP, Pöttering, gemeinsame Worte an die Staats- und Regierungschefs, die sich zur offiziellen Eröffnung des zweiten EU-Afrika-Gipfels in Lissabon versammelten.

Auf institutioneller Ebene konnten bislang folgende Erfolge gefeiert werden: Teilnahme der Parlamentarier und der parlamentarischen Verwaltungsmitarbeiter an den gemeinsamen Arbeitsgruppen, die die Umsetzung der Strategie überwachen. Es erfolgen regelmäßige Treffen zwischen Vertretern des PAP und des EP mit Vertretern der AU/EU-Ministertroika, die sich zweimal im Jahr treffen. Vor den Treffen der Minister formulieren die

Parlamentarier gemeinsame Forderungen. Die zwei Parlamente erhielten ferner das Recht, dass jeweils beide Parlamentspräsidenten zur Eröffnung der Afrika-EU-Gipfel sprechen dürfen. In Vorbereitung auf den nächsten Gipfel, der vom 29. bis 30. November in Libyen durchgeführt wird, werden das PAP und das EP erneut einen zeitlich vorgelagerten Gipfel abhalten, um die Ergebnisse der Umsetzung des Aktionsplanes zu beraten und weiter gehende Forderungen an die Staats- und Regierungschefs zu formulieren.

Das ständige Anliegen beider Delegationen bleibt es, der parlamentarischen Dimension der europäisch-afrikanischen Beziehungen Stimme und Gewicht zu verleihen. In den folgenden beiden Abschnitten werden weitere Kooperationsfelder zwischen dem EP und dem PAP aufgezeigt. Dies sind zum einen die Maßnahmen des Büros zur Förderung der parlamentarischen Demokratie und zum anderen eine PAP-Wahlbeobachtungsmission aus Anlass der Europawahlen vom vergangenen Juni.

Büro zur Förderung der parlamentarischen Demokratie

Seit 2008 unterstützt das EP nationale und regionale Parlamente sowie den weltweiten Parlamentarismus insgesamt durch das Büro zur Förderung der parlamentarischen Demokratie. Im Englischen wird dieses Büro als *Office for the Promotion of Parliamentary Democracy* (OPPD) bezeichnet. Die Arbeit des Büros zielt darauf ab, neue und sich entwickelnde Demokratien außerhalb der Grenzen der EU zu stärken. Das OPPD bietet Unterstützungsleistungen zur Etablierung und Reform von Parlamenten an, um die verfassungsgemäßen parlamentarischen Funktionen der Repräsentation, Kontrolle und Gesetzgebung weltweit zu festigen. Die Schaffung des Büros geht zurück auf die

wachsende Nachfrage nach parlamentarischen Beratungsleistungen und den Willen des EP, aktiv die eigenen Erfahrungen des transkontinentalen Parlamentarismus global zu teilen. Schließlich gehen die Aktivitäten über reine Beratungsleistungen hinaus und umfassen ebenfalls Ausbildungsmaßnahmen des PAP-Verwaltungsapparates.

Im Rahmen einer Wahlbeobachtungsmission besuchte vom 28. Mai bis zum 8. Juni 2009 eine Delegation des PAP Wahlbüros der Europawahl in Großbritannien und Deutschland.

PAP-Wahlbeobachtungsmission während der Europawahlen 2009

Die Delegationsteilnehmer informierten sich dabei über die Planung und Durchführung der transeuropäischen Wahl und erhielten Fachwissen aus erster Hand zu rechtlichen, administrativen, logistischen und praktischen Fragen der Wahlorganisation. Die PAP-Delegation folgte meiner Einladung eines Besuchs in Wiesbaden und Umgebung, um mit dem Bundeswahlleiter, dem Landeswahlleiter und örtlichen Wahlleitern in einen Erfahrungsaustausch einzutreten. Im Lauf der Delegationsreise wurde es offensichtlich, dass ein vertiefter Wissens- und Informationsaustausch notwendig ist, um auch in Afrika die Demokratie und den Parlamentarismus weiter zu stärken. Hammi Laroussi, algerisches Parlamentsmitglied, Vizepräsident des PAP und Delegationsleiter der Wahlbeobachtungsmission, gab gegenüber den deutschen Medien eine positive Einschätzung der Delegationsreise ab: „Wir kommen, um zu lernen und zu beobachten.“ Die gewonnenen Einsichten der Beobachtung der Europawahl wurden als nützlich betrachtet, da „Demokratie in Afrika ein junges Baby“ sei, so der algerische Abgeordnete.