



Die Europawahlen 2009: Welche Rolle hat das Europäische Parlament in der Entwicklungszusammenarbeit?

Von allen Institutionen der Europäischen Union (EU) wird das Europäische Parlament (EP) vermutlich am meisten unterschätzt. Dies trifft insbesondere auf seine Rolle im Bereich der Außenbeziehungen zu: Obwohl das EP über eine Reihe formeller und informeller Einflussmechanismen verfügt, sind in der EU – ähnlich wie in nationalstaatlichen Systemen – Außenbeziehungen primär ein Vorrecht der Exekutive. Die vergangene Legislaturperiode (2004–2009) hat allerdings gezeigt, dass das EP trotzdem in der Lage war, die europäische Agenda für globale Entwicklungszusammenarbeit deutlich zu beeinflussen – insbesondere bei der Sicherung einer herausragenden Stellung für Afrika.

In der jüngsten Vergangenheit profitierte das EP dabei sicherlich von positiven globalen Rahmenbedingungen für Entwicklungszusammenarbeit, die von hohen Wachstumsraten und der zunehmenden Bedeutung aufstrebender Mächte gekennzeichnet waren. Die Fähigkeit des EP und der EU insgesamt, auf internationale Herausforderungen zu reagieren, gerät jedoch

zunehmend unter Druck und wird in der kommenden Legislaturperiode wahrscheinlich auf eine harte Probe gestellt: Angesichts des globalen Klimawandels, der für das Jahr 2010 anstehenden Fortschrittsüberprüfung der Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele und humanitärer Katastrophen etwa in Darfur oder Simbabwe ist eine gemeinsame europäische Stimme mehr vonnöten denn je. Hierbei kommt es auch darauf an, die innere Kohärenz der EU als globalen Akteur zu stärken und weiterzuentwickeln.

Das EP übernimmt dabei eine gewichtige Rolle: Es ist das einzige EU-Organ mit einer unmittelbaren demokratischen Legitimierung und übt gleichzeitig eine demokratische Kontrollfunktion aus. Wenn es strategisch vorgeht, hat das EP die Möglichkeit, seine Bedeutung und seinen Einfluss in den europäischen Außenbeziehungen zu erweitern, die großen Politiklinien zu entscheiden und damit den Beitrag Europas zur globalen Entwicklungspolitik weiter zu fördern.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) werden am 4. Juni 2009 in Großbritannien, Irland, den Niederlanden und Dänemark eröffnet, da diese Länder traditionell an einem Donnerstag wählen. In allen anderen Mitgliedsstaaten werden die Wähler erst am Sonntag, dem 7. Juni, zu den Urnen gehen. In Deutschland werden insgesamt 99 der 736 Mitglieder des Parlaments gewählt. Da die Parteien die europäische Entwicklungszusammenarbeit nur sehr stiefmütterlich in ihren Wahlprogrammen bedacht haben, ist eine Analyse der Schwerpunkte sinnvoll, die das EP in der vergangenen Legislaturperiode auf diesen Bereich gelegt hat. Damit lassen sich zugleich einige Schlussfolgerungen für die künftige Agenda ziehen.

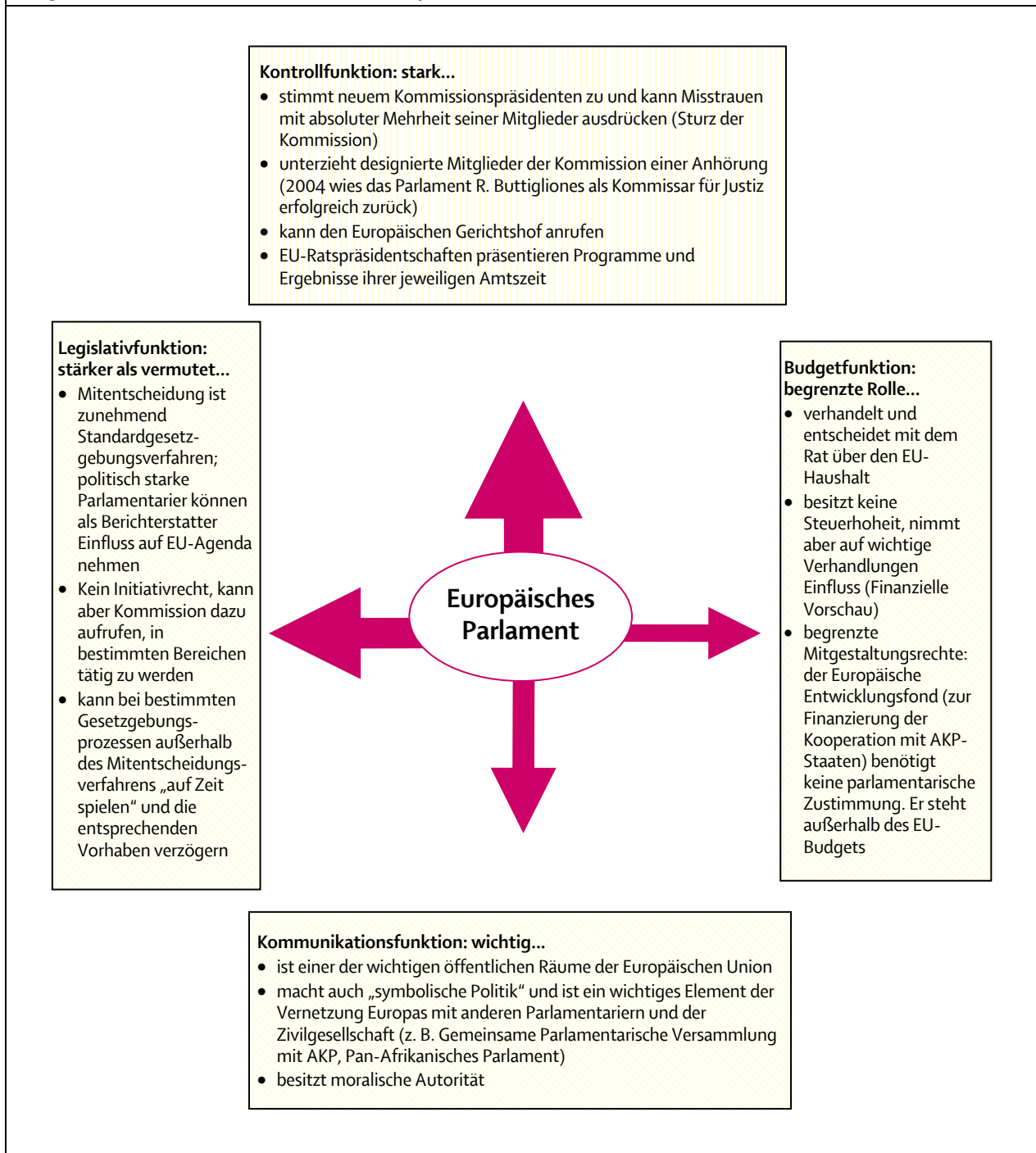
Die wichtige Rolle des Europäischen Parlaments für die europäische Entwicklungspolitik

Das Europäische Parlament ist kein einheitlicher Akteur in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr vertritt es eine große Bandbreite politischer Positionen und Ziele. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEPs) repräsentieren sowohl eine politische Richtung als auch einen „Wahlkreis“, und müssen eine Balance zwischen innen- und außenpolitischen Zielsetzungen finden, etwa bei Wechselwirkungen zwischen Entwicklungs- und Agrarpolitik der EU. Allerdings wird das EP durch die Teilnahme am europäischen Gesetzgebungsverfahren diszipliniert: Im nunmehr standardmäßigen Mitentscheidungsverfahren muss das Parlament dem Ministerrat möglichst geschlossen gegenüber treten, um Einfluss ausüben zu können.

Das EP hat in seiner Geschichte kontinuierlich Kompetenzen hinzugewonnen und ist daher eines der institutionellen „Gewinner“ des Integrationsprozesses. Seit den 1950er Jahren hat sich das EP zu einem (fast) vollwertigen Parlament mit entsprechenden Funktionen entwickelt. Es verfügt über eine Reihe formeller Kompetenzen, wie z. B. Legislativ-, Budget-, und Kontrollfunktionen. Zudem nimmt es wichtige informelle Aufgaben wahr, wie beispielsweise Informations- und Kommunikationsfunktionen (siehe Diagramm 1).

Auch im Bereich der Außenbeziehungen ist es dem EP gelungen, seine gesetzgeberischen Funktionen auszuweiten. „Außenpolitik“ wird gewöhnlich als ein Vorrecht der Regierungen betrachtet und in der EU verfügen in diesem Bereich die Mitgliedsstaaten über eine herausragende Stellung. Außenbeziehungen bestehen allerdings nicht nur aus klassischer Diplomatie. Vielmehr haben sie sich um eine Vielzahl von Aufgabenbereichen erweitert, die Internationalisierung und Globalisierung betreffen – wie etwa Wirtschaft, Handel, Umwelt, Sicherheit und Entwicklung. Die in Assoziierungsabkommen geregelten Beziehungen zu anderen Staaten umfassen beispielsweise „Paketlösungen“, bestehend aus verschiedenen Politikbereichen, die zu einem unterschiedlichen Grad auf europäischer Ebene vergemeinschaftet sind. Daraus ergibt sich, dass die Europäische Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedsstaaten ihre Außenbeziehungen immer stärker miteinander verschränken – und daher auch besser miteinander koordinieren müssen.

Diagramm 1: Die Rolle und Macht des Europäischen Parlaments



Handelspolitik ist beispielsweise ein stark vergemeinschaftetes Politikfeld, in dem die Gemeinschaftsinstitutionen eine starke Rolle spielen. Bei internationalen Abkommen sowie Beitritts- und Assoziierungsverträgen bedarf sie ferner der ausdrücklichen Zustimmung des Parlaments. Die Zuständigkeit in der Entwicklungspolitik ist demgegenüber zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und den europäischen Institutionen geteilt. Die Rolle des EPs ist im Bereich Entwicklungszusammenarbeit begrenzt auf gemeinschaftliche Tätigkeiten, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Schließlich gibt es noch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die sehr stark von den Mitgliedsstaaten dominiert wird und im Wesentlichen auf Konsens beruht. Hier hat das Parlament nur sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten. Das Verhältnis zu den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) schließlich ist ein

Sonderfall, bei dem das EP eine haushaltspolitische Mitgestaltungsmöglichkeit besitzt.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass das Parlament in hohem Maße an der Gestaltung der europäischen Entwicklungspolitik beteiligt war. Ein wichtiger Schritt bildete die Verabschiedung des „Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik“ im Dezember 2005, der erstmals einen gemeinsamen Rahmen für die Ziele und Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik skizziert. Dieses formal unverbindliche Rahmenwerk ist sowohl von den EU-Organen und als auch von den Mitgliedsstaaten unterzeichnet worden.

Durch formelle Mitentscheidungsrechte wird das EP bei der Entwicklungspolitik (Art. 179 EG-Vertrag) gleichberechtigt neben den Ministerrat gestellt. Nach Annahme einer Verordnung durch Rat und Parlament, fordert das EP die Kommis-

sion dazu auf, regelmäßig über den Stand der Umsetzung informiert zu werden.

Wie setzt das EP informelle und formelle Kompetenzen in der europäischen EZ ein?

Der unmittelbare Einfluss politischer Akteure auf konkrete Entscheidungen ist grundsätzlich schwierig zu messen. Beim EP ist dies unter Umständen noch schwieriger, da das Parlament neben formellen Kompetenzen einen wichtigen Teil seines Einflusses durch informelle Kompetenzen ausübt.

Seit 2007 nutzt das Parlament seine Kontrollfunktionen bei der Umsetzung von Gesetzgebungsvorhaben strategischer, insbesondere durch die Verknüpfung mit seinen Budgetfunktionen. Ein besonderer Erfolg für das EP war beispielsweise die Entscheidung über die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-13, die die Ausgabenobergrenzen für die Gemeinschaft für einen Siebenjahreszeitraum festlegt: In der Finanziellen Vorausschau wird über die Mittelvergabe und damit auch über den politischen Stellenwert einzelner Sektoren entschieden. Dem EP ist es in diesem Zusammenhang gelungen, dem Ministerrat eine Milliarde Euro zusätzlicher Mittel für die EG-Außenbeziehungen – und damit auch, für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit – abzurufen.

Im Rahmen der Finanziellen Vorausschau wurden auch die rund 30 unterschiedlichen Haushaltslinien und Instrumente der Außenbeziehungen zu sieben Instrumenten zusammengefasst. Das neue Instrument für Entwicklungszusammenarbeit bündelt so beispielsweise mehrere Haushaltslinien in einem Instrument. Das Parlament hat diese Reform akzeptiert und ist so zwar weniger in der Lage, der Kommission in die konkrete Umsetzung der Instrumente „hineinzuregieren“. Dadurch kann das Parlament sich aber mehr mit der strategischen Perspektive und Ausrichtung europäischer Außenbeziehungen befassen. Eine zentrale Aufgabe ist nicht zuletzt auch die Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten.

Um seine Kontrollfunktion weiter auszubauen, drängte das EP die Kommission bereits vor dem Ende der Legislaturperiode (statt turnusgemäß im Jahr 2010), eine mittelfristige Bewertung der Instrumente in den Außenbeziehungen vorzulegen und damit den Parlamentariern vor der Anhörung der neuen Kommission zur Verfügung zu stellen. Dadurch erhalten die Europaparlamentarier die Möglichkeit, gegenüber den künftigen Kommissionsmitgliedern auf mögliche Verbesserungen zu dringen. Der Haushaltsausschuss spielt gewöhnlich eine besondere Rolle und das EP hat insgesamt von seinem sehr umtriebigen und mit einem breiten Mandat versehenen Parlamentarischen Ausschuss für Entwicklung profitiert (siehe Kasten 1).

Das EP war in der vergangenen Legislaturperiode entscheidend daran beteiligt, Afrika als ein wichtiges Thema auf der europäischen Agenda zu bewahren. Dies erfolgte zumeist im Kontext der EU-AKP-Beziehungen, trotz der eingeschränkten legislativen Rolle des EP in diesem Bereich. Darüber hinaus besaß das Parlament beispielsweise eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements – EPAs*), die unter dem Vorsitz der Kommission geführt werden. Das EP hat das Vorgehen der europäischen Exekutive kritisch verfolgt und mittels Anhörungen versucht, die Meinung von

Experten in den Verhandlungsprozess einzubringen. Das EP hat ebenfalls dazu beigetragen, die entwicklungsorientierte Komponente der Abkommen zu stärken. Gerade als viele EU-Mitgliedsstaaten sich in den Verhandlungen besonders gegenüber ihren ehemaligen „Schützlingen“ in Afrika zurückhielten, hat das Parlament eine zunehmend wichtige diplomatische Rolle gespielt. Es hat den Partnerländern der AKP eine wichtige Bühne in Europa geboten, mögliche Bedenken gegenüber den Abkommen zu äußern und dazu beigetragen, die Debatte voranzutreiben. Außerdem hat es dazu beigetragen, auf die Bedeutung eines integrierten Kontrollmechanismus für die EPAs hinzuweisen.

Diese Beispiele zeigen einerseits die Einschränkungen und Grenzen, denen das EP bei Entscheidungen in entwicklungspolitischen Fragen unterworfen ist. Aber sie machen andererseits auch deutlich, dass das Parlament über die formellen Entscheidungsprozesse hinaus durchaus Einfluss nehmen kann. Darüber hinaus veröffentlicht das EP politische Erklärungen und schickt durch symbolische Aktivitäten starke Signale an europäische Partner. Es bietet Persönlichkeiten wie dem Dalai Lama eine Plattform und verleiht den Sacharow-Preis für Meinungsfreiheit, der 2008 beispielsweise an den chinesischen Dissidenten Hu Jia ging. Ein weiteres Beispiel für die symbolische Politik und die Rolle des EP als „de-

Kasten 1: Der Entwicklungsausschuss im EP

Der Ausschuss für Entwicklung ist einer von 20 ständigen Ausschüssen des EP und gehört mit 36 Mitgliedern zu den mittelgroßen Ausschüssen. Neben Vertretern kleinerer Parteien gehören dem Ausschuss zwölf Vertreter der Europäischen Volkspartei und elf Vertreter der Sozialdemokraten an. Der Entwicklungsausschuss ist zuständig für:

„1. die Förderung, Anwendung und Überwachung der Politik der Union in den Bereichen Entwicklung und Zusammenarbeit, insbesondere:

- a) den politischen Dialog mit den Entwicklungsländern, bilateral sowie in den einschlägigen internationalen Organisationen und interparlamentarischen Gremien,
 - b) die Hilfe für die Entwicklungsländer und die Kooperationsabkommen mit ihnen,
 - c) die Förderung demokratischer Werte, der verantwortungsvollen Regierungsführung und der Menschenrechte in den Entwicklungsländern;
2. Fragen im Zusammenhang mit dem AKP-EU-Partnerschaftsabkommen und die Beziehungen zu den zuständigen Organen;
3. die Beteiligung des Parlaments an Wahlbeobachtungsmissionen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Ausschüssen und Delegationen.

Der Ausschuss koordiniert die Arbeit der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden interparlamentarischen Delegationen und Ad-hoc-Delegationen.“

Quelle: Anlage VI: Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse des Parlaments, 16. Ausgabe, März 2009

mokratisches Gewissen“ der EU war seine Unterstützung für eine groß angelegte Kampagne gegen Armut im Juli 2005.

Das Parlament hat in den vergangenen Jahren zweifellos davon profitiert, dass die internationale „Großwetterlage“ entwicklungspolitischer Initiativen im Vergleich zu vorangegangenen Legislaturperioden eher günstig war. Vier Jahre

nach der Verabschiedung der Millenniumserklärung von 2000 war Entwicklungspolitik fest in der internationalen Agenda verankert. In der Paris-Erklärung (2005) und in der Accra-Agenda (2008) wurde ein internationaler Konsens über die Verbesserung und künftige Ausrichtung von Entwicklungspolitik formuliert. Diese Erklärungen erleichterten auch entwicklungsorientierte Initiativen wie das G8-Treffen in Gleneagles oder die „Aid for Trade“ Initiative.

Welchen Aufgaben muss sich das EP in der kommenden Legislaturperiode stellen?

Durch die erheblichen strukturellen Veränderungen im globalen Machtgefüge wird eine Reform der internationalen Organisationen immer notwendiger. Daher wird Europa sich in den kommenden Jahren vor allem mit folgenden Themen auseinandersetzen müssen:

- dem Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) bis 2015
- der Wirtschaftskrise und ihrer Auswirkungen auf Entwicklungsländer, im Kontext von Handels- und Entwicklungspolitik
- dem Klimawandel und dessen Einfluss auf Entwicklungspolitik sowie den daraus resultierenden Folgen für andere Politikbereiche wie beispielsweise Sicherheitspolitik
- der wachsenden Bedeutung aufstrebender Regionalmächte wie China oder Indien im Hinblick auf eine ganze Reihe von Themen, die auch mit den oben genannten verknüpft sind

Das Parlament liegt daher richtig in seinem Bemühen, die parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber der Kommission auszubauen. Dies sollte jedoch nicht zu einem detailverliebten Kleinstmanagement der Außenbeziehungen durch das Parlament führen, da Beziehungen mit globalen Partnern auch ein Mindestmaß an Flexibilität voraussetzen. Vor diesem Hintergrund war die Reduzierung der Haushaltslinien in den EG-Außenbeziehungen im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007–2013 ein Schritt in die richtige Richtung.

Ein beträchtlicher Teil der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit – der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) – steht außerhalb des regulären Gemeinschaftsbudgets. Obwohl das EP nur über *unvollständige Budget-Rechte* verfügt, nimmt es eine Schlüsselrolle ein, wenn es darum geht, mehr Koordination in der Entwicklungspolitik zu sichern: Die Kontrolle darüber, wie das Geld ausgegeben wird, ist eine wichtige Aufgabe des EP. Eine parlamentarische Aufsicht über den EEF sollte daher eine logische Konsequenz aus der Stärkung des Parlaments sein. Eine mögliche Budgetisierung des EEF wird sicherlich bald erneut auf der Agenda der nächsten Legislaturperiode stehen. Die Budgetisierung des EEF würde die finanzielle Kontrollfunktion des Parlamentes stärken. Die Entscheidung hätte folglich auch eine positive Auswirkung auf die Legitimität der EU. Aus Entwicklungsperspektive ist

jedoch eine gewisse Vorsicht geboten, da einige Vorteile des EEF nicht aufgegeben werden sollten: so stellt insbesondere die sich über fünf Jahre erstreckende Planbarkeit des EEF bei der Finanzierung ein hohes Gut dar, da sie Partnerländern Verlässlichkeit bietet und demnach positive Effekte auf die Effektivität von Entwicklungshilfe haben kann, wie sie in der Pariser Erklärung empfohlen wurde.

Wenn das EP auch weiterhin ein starker Partner für Afrika bleiben will, sollte es sich bei der Umsetzung der Gemeinsamen EU-Afrika Strategie und den Wirtschaftsabkommen – etwa im Rahmen eines strukturierten Monitorings – besonders engagieren. Dabei könnte sich das Parlament auch aktiv für eine Aufwertung des Pan-Afrikanischen Parlaments einsetzen und somit einen Schritt weggehen von der (überkommenen) AKP-Gruppe – hin zu einem stärker regionalen Ansatz.

Sollte es nicht gelingen, eine angemessene Antwort auf die globalen Herausforderungen zu finden, so werden die globalen Probleme die EU-Agenda gewissermaßen vor sich her treiben. Wenn die Stimme Europas gehört werden soll, muss die EU als ein Ganzes handeln. Eine Voraussetzung hierfür ist eine stärkere, frühzeitige Einbindung des Parlaments in wichtigen Entscheidungen. Die Einbindung des Parlamentes ist bereits jetzt bei einer Vielzahl von Entscheidungen notwendig: Das EP ist in vielen Fällen einflussreich genug, um Gesetze zu blockieren, für die vorab versäumt wurde, eine Parlamentsmehrheit zu finden. Nicht zuletzt hat das EP auch entscheidenden Anteil daran, den Europäern verständlich zu machen, mit welchen Zielen sich Europa entwicklungspolitisch engagiert.

Autoren:

Dr. Stefan Gänzle, Dr. Sven Grimm, Christine Hackenesch und Davina Makhan

Wissenschaftliche Mitarbeiter im DIE-Projekt "European Policy for Global Development"

Literatur

Bartelt, Sandra / Philipp Dann (Hrsg.) (2008): Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union – The law of EU development cooperation, in: *Europarecht: Beiheft 2*, Baden-Baden: Nomos

European Parliament / Committee on Development (2007): Infokit; online: http://www.europarl.europa.eu/comparl/deve/infokit/deve_fiches_en.pdf

Judge, David / David Earnshaw (2008): *The European Parliament*, London: Palgrave

Lord, Christopher (2005): Accountable and legitimate? The EU's international role, in: Christopher Hill / Michael Smith, *International relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 113–133