



Westafrika

## **Das Pan-Afrikanische Parlament**

### **Kennen Sie das Pan-Afrikanische Parlament?**

Mit der Gründung des Pan-Afrikanischen Parlaments (PAP) in Addis Abeba, Äthiopien, am 18. März 2004, ist Afrika dem Traum von Einigkeit ein Stück näher gekommen. Den afrikanischen Völkern soll das PAP eine Diskussions- und Partizipationsplattform bieten und Menschenrechte, Demokratie und Frieden auf dem Kontinent voranbringen.

Das Parlament hat 265 Mitglieder aus den nationalen Parlamenten der 53 Mitgliedsstaaten der AU. Jedes Land entsendet jeweils fünf Delegierte, um eine Vielfalt der im Land vorherrschenden Meinungen und Parteien zu gewährleisten. Zusätzlich wurden zehn ständige Komitees geschaffen, die sich mit unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens in Afrika auseinandersetzen.

Die Idee, ein Pan-Afrikanisches Parlament zu gründen, geht zurück auf den Vertrag, mit dem die African Economic Community im Juni 1999 gegründet wurde. In diesem Vertrag sowie in der darauf folgenden Sirte Declaration war neben der Gründung der AU auch die Schaffung des PAP als eines von neun Institutionen, die die wirtschaftliche Integration Afrikas fördern sollten, vorgesehen. Das PAP wurde schließlich im März 2004 als Organ der Afrikanischen Union gegründet. Der Sitz des Parlaments wurde inzwischen nach Midrand in Südafrika verlegt. Das Parlament soll alle Völker Afrikas vertreten und sich in Zukunft zu einem gesetzgebenden Organ entwickeln, dessen Mitglieder direkt von der Bevölkerung gewählt werden.

Die Ziele des PAP sind:

- die Vereinfachung einer effektiven Implementierung der politischen Programme und Ziele der Afrikanischen Union
- die Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Afrika
- Die Förderung von Good Governance, Transparenz und Verantwortlichkeit in den Mitgliedsstaaten
- die Stärkung der politischen Partizipation und Integration der afrikanischen Bevölkerung im Rahmen der Afrikanischen Union
- die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität
- der Beitrag zu einer erfolgreichen Zukunft für die Völker Afrikas durch die Förderung kollektiver Eigenverantwortlichkeit sowie wirtschaftlichen Aufschwungs
- die Vereinfachung von Zusammenarbeit und Entwicklung in Afrika
- die Stärkung von Solidarität und Schaffung einer afrikanischen Identität
- die Förderung der Kooperation zwischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und deren parlamentarischen Foren

Die erste Präsidentin des Afrikanischen Parlaments, Gertrude Mongella aus Tansania, lobte das Parlament als „Zeichen für die demokratische Reife in Afrika“. Inwiefern jedoch konnte das Parlament die Erwartungen bisher erfüllen?

Festzuhalten ist, dass das Protokoll, welches die Grundsätze des PAP festlegt, von allen Mitgliedsstaaten der AU ratifiziert wurde und der Wahlprozess, mit der entsprechenden Beachtung der Vielfalt politischer Meinungen sowie Repräsentanz beider Geschlechter, für die Parlamentsmitglieder von allen Staaten wie vorgesehen durchgeführt wird. Somit konnte ein Forum geschaffen werden, in dem die verschiedenen Völker Afrikas zusammenkommen und diskutieren bzw. Empfehlungen geben können. Im Zeitraum 2004 bis 2005 verabschiedete das Parlament zahlreiche Resolutionen in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit zwischen den afrikanischen Staaten im Rahmen der NEPAD-Initiative (New Partnership for Africa), Umweltschutz, Menschenrechte, Frauenrechte, Korruptionsbekämpfung und vielen weiteren Themen. Besonders Frieden und Sicherheit in Afrika sind Schwerpunkte der parlamentarischen Agenda. So veranlasste das afrikanische Parlament die Entsendung von Friedensmissionen in krisengeschüttelte Länder wie Sudan, Tschad, Elfenbeinküste und die Zentralafrikanische Republik und gab entsprechende Empfehlungen zu den Missionen ab. Offen bleibt jedoch, welche Wirkung die Empfehlungen und Resolutionen des Parlaments haben. Diese sind nicht bindend für die Mitgliedsstaaten und werden deshalb meist ignoriert. Oftmals ist unklar, inwieweit die Empfehlungen des PAP in den einzelnen Ländern bzw. in den Friedensmissionen umgesetzt wurden. 2006 verabschiedete das PAP einen Strategie-Plan mit dem Titel „One Africa, One Voice“, der die Ziele und Ideale des Parlaments bis 2010 enthält. Hauptziel des Planes ist, das Parlament zu einer Institution mit voller, gesetzgebender Funktion zu machen. Da die Mitgliedsstaaten jedoch zögern, dem PAP mehr Kompetenzen zuzusprechen und damit nationale Souveränitäten abzugeben, wurde der Plan bisher noch nicht umgesetzt.

Wie steht es um die Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch das Panafrikanische Parlament? Prinzipiell birgt das Parlament das Potential, durchaus wirksam zu einer Förderung von Demokratie und Menschenrechten auf allen Ebenen und in vielerlei Hinsicht beizutragen. Das PAP kann die AU dabei unterstützen, ein umfassendes Politikprogramm in den beiden Bereichen zu entwickeln und eben jene Themen in die Debatten der AU einzubringen. Das PAP kann seine Übersicht über die Organe der AU nutzen, um sicherzustellen, dass demokratische Grundsätze und Prinzipien der Menschenrechte in der Arbeit der AU entsprechende Beachtung finden. Jedoch stellt sich wieder das Problem der fehlenden Macht des Parlaments, da Empfehlungen nicht bindend sind und die AU in keiner Weise dazu verpflichtet ist, dem PAP gegenüber Rechenschaft abzulegen.

So ist zwar die Existenz des Parlaments bereits ein Zugeständnis an den Bedarf demokratischer Konsolidierung in Afrika, aufgrund fehlender Kompetenzen kann das Parlament, die zwar lobenswerten, aber zu hohen Erwartungen aber nicht erfüllen. Wie in vielen nationalen Parlamenten Afrikas, hat das PAP keine bzw. sehr schwache legislative Funktionen und wird von der Exekutive dominiert. Wie das Europäische Parlament (EP) hat das PAP beratende Funktion, jedoch in weit schwächerer Ausgestaltung. So ist nicht vorgeschrieben, in welchen Fällen die Mitglieder der AU verpflichtet sind, das PAP zur Beratung heranzuziehen bzw. inwieweit die Empfehlungen des PAP umzusetzen sind.

Ein weiterer Schwachpunkt des PAPs ist der geringe Einfluss auf die Budget-Kontrolle. Während das Budgetrecht eines der stärksten Kontrollinstrumente des EP darstellt, hat das PAP so gut wie

keinen Einfluss auf das Budget, weder das der AU noch auf das eigene. Die fehlende Kontrolle über die Finanzmittel der AU schafft zudem Nährboden für Korruption und Amtsmissbrauch. Der Zeitung „The Globe and Mail“ zufolge waren einige Mitglieder des Parlaments 2010 selbst in einen Finanzskandal verwickelt. Kritiker des PAP bemängeln auch, dass das Parlament nicht entsprechend legitimiert ist. So sind die Mitglieder des Parlaments nur „Repräsentanten der nationalen Repräsentanten“, da sie von den nationalen Parlamenten und nicht direkt von der Bevölkerung gewählt werden. Zurzeit wäre es jedoch unrealistisch zu fordern, Parlamentswahlen in allen 53 Staaten der AU so durchzuführen, wie es zuletzt 2009 in den Ländern der Europäischen Union geschehen ist. Neben schwacher Legitimation lässt ein weiterer Aspekt an der Glaubwürdigkeit des Parlaments zweifeln: viele hohe Amtsträger des PAP stammen aus Ländern, die bekanntermaßen demokratische Prinzipien, Menschenrechte und andere Ideale, die dem PAP zugrunde liegen, missachten. So stammt der neu gewählte Präsident des PAPs aus dem Tschad, einem Land, das auf dem Economist's 2007 Democracy Index auf Platz 165 rangiert, gerade einmal zwei Plätze vor dem Listen-Letzten Nord-Korea. Fraglich ist demnach, wie ernsthaft die Gemeinschaft der afrikanischen Nationen die ambitionierten Ziele in die Tat umzusetzen gedenkt.

Ist das Pan-Afrikanische Parlament mit all seinen Defiziten also nur eine „zahnlose Bulldogge“, wie die ghanaische PAP-Abgeordnete Ambrose Dery es bezeichnete? Trotz seiner Schwächen ist festzuhalten, dass mit dem Pan-Afrikanischen Parlament ein Diskussionsforum für die Vertreter der afrikanischen Völker und somit die Grundlage für stärkere Integration auf dem Kontinent sowie für eine Konsolidierung demokratischer Strukturen geschaffen wurde.

Eine positive Entwicklung des Parlaments hin zu einem Kontrollinstrument mit Entscheidungs- und Gesetzgebungsmacht sollte nicht kategorisch ausgeschlossen werden. So könnte das PAP durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem APRM (African Peer Review Mechanism) im Rahmen der NEPAD-Initiative erheblich an Bedeutung gewinnen. Der APRM ist ein Prozess der gegenseitigen Kontrolle bzw. der Selbstevaluierung durch die teilnehmenden Staaten mit dem Ziel, die Regierungsführung in den afrikanischen Staaten zu verbessern und die Regierungen für Defizite in ihrem Handeln zur Rechenschaft zu ziehen. Das Durchlaufen des APRM Prozesses nimmt mittlerweile einen hohen Stellenwert in der politischen Agenda vieler afrikanischer Staaten ein, da die Forderung nach Good Governance und Verantwortlichkeit der Regierungen vor allem in der Zivilgesellschaft zunehmend lauter wird. Durch den APRM könnte das Parlament folglich mehr Einfluss auf die nationalen Regierungen nehmen und verstärkt Kontrolle ausüben.

Obwohl also das PAP die Erwartungen bisher nicht erfüllen konnte, sollten die Idee sowie die Ideale, die der Institution zugrunde liegen, nicht verworfen werden. Vielmehr sollte der Entwicklung des PAP eine Chance und die nötige Zeit gegeben werden. Das Europäische Parlament, strahlendes Vorbild für das Pan-Afrikanische Parlament, wurde immerhin auch nicht an einem Tag geschaffen.

HERAUSGEBER: CHRISTIAN J. HEGEMER, LEITER IIZ  
AUTOR: IRIS WILHELM, PRAKTIKANTIN; RALF WITTEK, PROJEKTLEITER  
LAZARETTSTR. 33 – 80636 MÜNCHEN –  
TEL.: +49 (0)89 1258-0 – FAX +49 (0)89 1258-359  
E-MAIL: [GRUNDSATZREFERAT@HSS.DE](mailto:GRUNDSATZREFERAT@HSS.DE) – HOMEPAGE: [WWW.HSS.DE](http://WWW.HSS.DE)  
ERSTELLT AM: 20. OKTOBER 2010