

FOKUS SÜDAFRIKA



Große Pläne auf der 7. Sitzung des Pan-Afrikanischen Parlamentes Papiertiger oder Hoffnungsträger?

Das *Pan-Afrikanische Parlament* (PAP) wurde im März 2004 gegründet und hat die Aufgabe, Menschenrechte und Demokratie in Afrika zu fördern, Bedingungen für Frieden, Stabilität, Zusammenarbeit und Entwicklung zu schaffen sowie den Wirtschaftsaufschwung und den Gemeinsinn unter den afrikanischen Völkern voranzubringen. Die Legislative der *Afrikanischen Union* (AU) zählt heute Abgeordnete aus 45 Ländern und tritt zweimal im Jahr in der südafrikanischen Stadt Midrand nördlich von Johannesburg zusammen. Das Parlament verfügt jedoch nicht über Gesetzgebungsbefugnisse, sondern hat lediglich beratende Funktion. Doch könnte sich das bald ändern, denn die Union plant eine umfassende Reform ihrer Organe.

„Die Aufgabe des Pan-Afrikanischen Parlamentes ist auch, die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen. So halten wir uns doch gegenseitig den Spiegel vor.“

Suzanne Vos, Südafrikanische Parlamentsabgeordnete (PAP)

Zur 7. Sitzung des Pan-Afrikanischen Parlamentes (PAP) vom 7. bis 18. Mai kamen mehr als 250 Parlamentarier aus den Legislativen der 45 Mitgliedsstaaten in Midrand zusammen. Sie boten nicht nur ein buntes Panorama des Kontinents - einige in feinen Anzügen, andere in traditionellen Trachten oder arabischen Gewändern - sondern berieten elf Tage über die großen Herausforderungen Afrikas und versuchten, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten.

Eröffnet wurde das Parlament erstmals in seiner dreijährigen Geschichte durch den derzeitigen Vorsitzenden der *Afrikanischen Union* (AU), Ghanas Präsident John Kufour. Der Präsident zollte damit nicht nur der Institution seinen Respekt, sondern stellte sich auch der Kritik von Parlamentspräsidentin Gertrude Mongella, die eine dringende Reform der AU-Entscheidungsprozesse und einen Ausbau der Kompetenzen des Parlamentes fordert. Kufour gab zudem die Absicht einer umfassenden Reform der Union auf dem AU-Gipfel im Juli 2007 in der ghanaischen Hauptstadt Accra bekannt.

Auf der Agenda standen die *Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung* (NEPAD) und die Länderstudien des *African Peer Review Mechanism* (APRM), einem Instrument zur kritischen Selbstbewertung afrikanischer Staaten auf der Basis von Standards der *Good Governance*. Die Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse für Frieden und Klima legten dem Parlament ihre neuen Berichte vor. Und die Schaffung eines *Union Government of Africa*, also einer gemeinsamen afrikanischen Regierung, drängte sich in den Vordergrund. Denn die in ihrer Macht eingeschränkten Parlamentarier hatten erstmals wieder Anlass zur Hoffnung, dass eine Reform der Afrikanischen Union auch eine Stärkung ihrer Rolle und eine Ausweitung ihrer Kompetenzen bedeuten könnte.

Wie schwer es dem Parlament jedoch fällt, einen kontinentalen Kompromiss zu erreichen, zeigte die 7.

Sitzung des Pan-Afrikanischen Parlamentes ebenfalls. Die Abgeordneten teilten sich zu fast gleichen Teilen in Gegner und Befürworter der Idee einer gemeinsamen Regierung und konnten auch nach hitzigen Diskussionen über die Menschenrechtslage in Simbabwe nicht zu konkreten Taten schreiten.

Prekäre Lage in Simbabwe

Im Vordergrund der ersten Sitzungstage stand die problematische Situation in dem AU-Mitgliedsland Simbabwe. Aufgerüttelt von Medienberichten und Fernsehbildern schwerer Menschenrechtsverletzungen und Übergriffen auf die Opposition durch staatliche Sicherheitskräfte stellte die südafrikanische Abgeordnete Suzanne Vos von der *Inkatha Freedom Party* (IFP) einen Antrag auf Entsendung einer Untersuchungskommission in das südafrikanische Nachbarland. Dabei wurde sie von Parlamentariern der botswanischen Opposition unterstützt. „Es ist unsere Aufgabe als Abgeordnete des Pan-Afrikanischen Parlamentes, die Menschenrechte in der Region zu schützen, die Demokratie zu konsolidieren und *Good Governance* zu garantieren“, sagte Vos und bestätigte damit die Eingangsworte John Kufours, der forderte, Mitspracherechte über das Prinzip der Souveränität hinaus zu etablieren, „wenn die Innenpolitik einiger Brudernationen sich nicht mit dem Prinzip der Menschenrechte vereinbaren lässt.“

Vos' Antrag stieß jedoch auf heftige Kritik der von Joram Gumbo geleiteten simbabwische Delegation. Gumbo forderte, den Antrag zurückzuweisen und kündigte ein Veto seiner Regierung an. Der simbabwische Außenminister Simbarashe Mumbengegwi reagierte empört. Lange hatte das Pan-Afrikanische Parlament nicht mehr eine so hitzige Diskussion erlebt. Es kam zu mehr als 50 Wortmeldungen, die zu einer Erweiterung der für das Thema vorgesehenen Zeitplanung führten. Der angolanische Abgeordnete Chivukuvuku Abel Epa-



langa warf der simbabwischen Delegation vor, „wohl doch etwas zu verheimlichen zu haben, wenn sie sich so vehement gegen den Antrag stellt.“ Schließlich wurde der Antrag zur Abstimmung gebracht, die erstmals nicht durch traditionelles Klopfen durchgeführt wurde,

sondern durch Handzeichen, um eine korrekte Stimmauszählung zu garantieren. Insgesamt sprachen sich 149 Parlamentsmitglieder für den Antrag einer PAP-Untersuchungskommission aus, 20 stimmten dagegen und drei enthielten sich. Damit konnte die Entsendung einer Delegation des Parlaments nach Simbabwe erwartet werden. Jedoch wurde der Tatendrang durch das Parlamentsbüro, das für die Umsetzung und Weiterleitung der Beschlüsse an den Rat und die Kommission der Afrikanischen Union zuständig ist, wieder gebremst. Parlamentspräsidentin Mongella bat um mehr Zeit, um die Empfehlung sorgfältig zu prüfen, zu ergänzen und der simbabwischen Regierung vortragen zu können. Damit wird die Entsendung wohl auf die nächste Sitzung des Parlamentes im November verschoben.

Die Organe der Afrikanischen Union



Klimawandel, Konflikte und Internationale Beziehungen

Der Afrikanischen Union wird vorgeworfen, trotz hoher Wachstumsraten der Region keine umfassende Armutsbekämpfung herbeigeführt zu haben und noch immer in zahlreichen Krisenregionen zu versagen. Davon ist auch das Parlament betroffen, denn seine wesentliche Aufgabe besteht darin, die Politik und die Ziele der Afrikanischen Union zu fördern. Auf der Gründungskonferenz 2004 in Addis Abeba wurde daher gleichzeitig die Einrichtung von zehn permanenten Ausschüssen beschlossen, die sich mit verschiedenen Lebensbereichen in Afrika befassen sollen. Diesmal legten die Vorsitzenden des Ausschusses für Agrarwirtschaft, Ackerbau, Bodenschätze und Umwelt und des Ausschusses für Zusammenarbeit, Internationale Beziehungen und Konfliktbewältigung ihre Berichte vor.

Immer stärker bekommt der afrikanische Kontinent die Konsequenzen des Klimawandels zu spüren. Der Tschad-See droht auszutrocknen, die Schneedecke des Kilimandscharo schwindet und extreme Wettersituationen nehmen zu. Die Parlamentarier fürchten schon jetzt eine weitere Zunahme von Armut, Hunger und Konflikten. „Früher gab es im Hochland keine Fälle von Malaria, jetzt nehmen sie zu,“ berichtet Mwanicha Okioma, Vorsitzender des Umweltausschusses und kenianischer Abgeordneter, „und wenn wir den Touristen heute Schnee auf dem Kilimandscharo zeigen wollen, müssen wir sie ganz an die Spitze fliegen.“ Studien des

Afrikanische Union

Die Afrikanische Union trat 2002 die Nachfolge der *Organisation für Afrikanische Einheit (OAU)* an und setzt sich für Kooperation auf dem Afrikanischen Kontinent ein.

Sitz der Organisation ist Addis Abeba (Äthiopien). Mitgliedstaaten sind alle Staaten Afrikas – zurzeit 53 – außer Marokko.

Die Organe der Union sind die Generalversammlung als Hauptorgan, der Exekutivrat, die Kommission, das Pan-Afrikanische Parlament und der Gerichtshof. Des weiteren gibt es einen Ausschuss der ständigen Vertreter, den Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat und den Friedens- und Sicherheitsrat sowie die drei Finanzinstitutionen Afrikanische Zentralbank, Afrikanischer Währungsfonds und Afrikanische Investmentbank.

Der Gründungsvertrag der Afrikanischen Union (*Constitutive Act*) orientiert sich teilweise am Vorbild der Europäischen Union.

Klimarates der Vereinten Nationen (IPCC) gehen davon aus, dass im Norden und Nordwesten des Kontinents die Trockenheit zunehmen wird, während die Mitte und der Süden Afrikas mit mehr Regen zu rechnen hätten. Sie sehen vor allem einen Anstieg des Meeresspiegels, Dürren, Hungersnöte, Überschwemmungen, und weitere extreme Wetterlagen wie Stürme, Springfluten und tropische Zyklone voraus.

Dabei ist Afrika die Region mit der geringsten Emission von Treibhausgasen. Abgeordnete und Experten des Parlamentes riefen daher die Industrieländer auf, endlich etwas zu tun und den bereits angerichteten Schaden fernab ihrer Zentren auszugleichen. „Klimawandel und Abfallentsorgung des Westens in Afrika haben dramatische Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit und die Gesundheit der Menschen in Afrika,“ sagt Babagana Ahmadu, Direktor der AU-Kommission für ländliche Entwicklung und Landwirtschaft. Ahmadu spielte damit auch auf den Vorfall in der Elfenbeinküste an, bei dem ein russisches Schiff hunderte Tonnen giftigen Abfalls im Hafen von Abidjan abgeladen hatte. „Diese Probleme sind eindeutig auf die Länder des Westens zurückzuführen,“ so Ahmadu, „jetzt fordern wir sie auf, uns bei der Eindämmung der Schäden zu helfen. Denn der Kontinent kann nur auf begrenzte Mittel zurückgreifen, neben Geld fehlen vor allem neue Technologien.“

Der Bericht des Ausschuss für Zusammenarbeit, Internationale Beziehungen und Konfliktbewältigung las sich dabei ebenso alarmierend. Noch immer ist der Konflikt in der ostsudanesischen Provinz Darfur nicht beigelegt, in Somalia herrscht Chaos und weder die *Demokratische Republik Kongo* (DRC) noch die Elfenbeinküste gelten als nachhaltig stabilisiert.

Besonders eindringlich rief das Pan-Afrikanische Parlament die äthiopische Regierung auf, sich aus dem benachbarten Konflikt in Somalia zurückzuziehen und bezeichnete die Intervention als „zum Scheitern verurteilt.“ Die Abgeordneten werfen Addis Abeba vor, den islamischen Aufstand zu nutzen, um Unterstützung aus den USA zu erhalten und kritisierten gleichzeitig die Afrikanische Union, ihr Versprechen einer eigenen Friedensmission für Somalia noch immer nicht erfüllt zu haben. Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Lösung des Konfliktes in Darfur bezeichnete das

Parlament als „unklar und ineffektiv“ und schlägt die Entsendung einer weiteren Untersuchungskommission vor. Die Abgeordneten forderten zudem ein Ende von ad-hoc Wahlbeobachter-Missionen und die Einrichtung einer permanenten Behörde



Gertrude Mongella ist seit 2004
Präsidentin der Afrikanischen Union

innerhalb der Afrikanischen Union, um Konflikte wie im Kongo nachhaltig überwinden zu können. Insgesamt wurden aus den Berichten zahlreiche Empfehlungen für den kommenden AU-Gipfel übernommen.

Schwächen

Die große Schwäche des Pan-Afrikanischen Parlamentes ist nicht so sehr seine kulturelle Heterogenität, als seine Ineffektivität. Der Rat und die Kommission der Afrikanischen Union messen dem Parlament und seinen Empfehlungen nur einen geringen Stellenwert bei. Wie die Mehrzahl der Legislativen afrikanischer Länder leidet auch das kontinentale Parlament angesichts einer überstarken Exekutive unter fehlenden Einflussmöglichkeiten, zudem sieht es sich knappen Mit-

teilen zur Ausübung seiner Funktionen ausgesetzt. Die Parlamentspräsidentin gab Präsident Kufour daher eine Wunschliste mit auf den Weg, in der sie vor allem die ausstehenden Zahlungen der Kommission aber auch der einzelnen Mitgliedsländer für das Parlament anmahnte. Im vergangenen Jahr seien nur 3 der zugesagten 5,5 Millionen US-Dollar für das Budget eingetroffen und für das laufende Jahr fehlen noch 3 Millionen US-Dollar, wodurch auch die Arbeit der Ausschüsse in Mitleidenschaft gezogen wird.

Das Europäische Parlament unterstützte sein afrikanisches Pendant in seinen Forderungen. Beide Parlamente erarbeiten derzeit eine *Gemeinsame Strategie für Afrika*, die auf dem EU-Afrika-Gipfel im Dezember 2007 in Lissabon diskutiert werden soll. Der Leiter der europäischen Delegation Michael Gahler und PAP-Präsidentin Gertrude Mongella wiesen auf die Notwendigkeit hin, auf dem Gipfel neben den Regierungen auch die Legislativen zu Wort kommen zu lassen. Dazu solle die Afrikanische Union ihr Parlament darin stärken, eigene Strategiepapiere für einzelne Länder zu erarbeiten indem sie mehr Mittel zur Verfügung stelle. „Man kann nicht demokratische Institutionen auf dem Papier schaffen und sie von ihrer Arbeit abhalten, in dem man sie mit einem Minimal-Budget ausstattet,“ so Gahler vor dem afrikanischen Parlament. An dem ersten Entwurf der Afrika-Strategie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2005 kritisierte Gahler den mangelnden Einfluss der Legislative und die vorwiegend europäische Federführung. Die Gemeinsame Strategie soll nun die Handschrift der Kommissionen, der Regierungen und der Parlamente vereinen. Zwar sind europäisches und afrikanisches Parlament derzeit noch in der Frage der Teilnahme des simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe an dem Gipfel gespalten, jedoch äußerten sich Gahler und Mongella zuversichtlich, bis Dezember eine Lösung gefunden zu haben.

Dialog mit der Zivilgesellschaft

Der Austausch zwischen nationalen, regionalen und kontinentalen Institutionen in Afrika gilt als mangelhaft und die Einbindung der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen der Afrikanischen Union wird als ungenügend angemahnt. So stellte das Pan-Afrikanische Parlament eine neue Initiative unter dem Titel „Schaffung

effektiver Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und dem Pan-Afrikanischen Parlament ebenso wie regionalen Institutionen“ vor. Erstmals kamen Vertreter des Parlamentes und zahlreicher Nicht-Regierungsorganisationen in Midrand zusammen. Sie diskutierten einen besseren Austausch bei den Themen NEPAD, APRM, *Union Government of Africa* und der Arbeit der Parlamentsausschüsse. „Eigentlich war dafür der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat der Afrikanischen Union vorgesehen. Dort sollte die Zivilgesellschaft ihre Stimme erheben und Vorschläge einbringen,“ so Bheki Moyo, AU-Experte aus Senegal, „doch fehlten dem Rat die Kapazitäten, vor allem um wissenschaftlichen Input aufnehmen zu können.“ Ob das Pan-Afrikanische Parlament dies nun ändern kann, bleibt fraglich, auch obwohl die Erfolge aus der Zusammenarbeit mit den zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen beim APRM offensichtlich sind.

Gertrude Mongella bezeichnete die Zusammenkunft von Zivilgesellschaft und Parlamentariern insgesamt als „einen historischen Moment auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung und Demokratie in Afrika“ und betonte, dass beide nicht miteinander konkurrieren, sondern sich ergänzen sollten. Sie machte damit auch deutlich, dass das oft gehegte Misstrauen zwischen Parlament und Zivilgesellschaft völlig unangebracht sei und überwunden werden muss.

Union Government of Africa

Obwohl es bislang die kleinen Initiativen waren, die das Parlament voran brachten und ihm Aufmerksamkeit bescherten, hofft die Institution dennoch auf die große Reform. Und dazu gibt es in diesem Jahr wieder Anlass. Im Juli werden die Staats- und Regierungschefs der *Afrikanischen Union (AU)* in Ghana zusammenkommen um eine neue Kommission zu wählen und eine Reform der AU-Institutionen zu diskutieren. Dabei soll auch die Errichtung einer Gemeinsamen Afrikanischen Regierung beschlossen werden, der Vorsitzende des PAP-Ausschuss für Internationale Beziehungen, Zusammenarbeit und Konfliktlösung, Al Hadj Diao Kante, berichtete von einem Zeitrahmen bis 2015. Die Idee ist jedoch nicht neu und schon vielfach gescheitert. Bereits auf dem Gipfel 2005 in Abuja wurden konkrete Schritte erwogen, jedoch nur neue Berichte in Auftrag gegeben.

Die Parlamentarier des Pan-Afrikanischen Parlamentes diskutierten das Thema dennoch intensiv und forderten den AU-Rat auf, vor konkreten Schritten das Parlament zu konsultieren und ihm ein Mitspracherecht einzuräumen. „Eine Gemeinsame Regierung ist nicht einfach per Unterschrift zu etablieren,“ so der ghanaische Abgeordnete Mahama Dramani. „Die Öffentlichkeit ist noch gar nicht in die Diskussionen eingeführt worden,“ unterstützte ihn Janah Ncube von der Afrikanischen Agentur für Zusammenarbeit und Entwicklung und drohte, „ohne eine afrikanische Bürgerschaft wird es auch keine afrikanische Regierung geben.“

Die Nicht-Regierungsorganisation *Oxfam* bezeichnete die Pläne einer gemeinsamen Regierung als „den Anfang einer großartigen Debatte, die positive Impulse für Afrikas Rolle in der Welt, vor allem in Handelsfragen, haben könnte.“ Jedoch sollten erst einmal die Möglichkeiten diskutiert werden, die eine gemeinsame Regierung bei der Durchsetzung von Menschenrechten, Wohlstand und Gerechtigkeit haben könnten. Viele Parlamentarier bezeichneten das Projekt als unrealistisch und forderten, erst einmal die regionale Integration von ihren Hindernissen zu befreien. Denn gerade die wichtigsten Regionalbündnisse, die *Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft* (SADC) und die *Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS) kämen in ihren Bemühungen über ein Freihandelsabkommen und eine Zollunion nicht voran.

Das Parlament forderte die Union daher auf, ihre Vorstellungen einer Gemeinsamen Regierung genauer zu spezifizieren und stattete Parlamentspräsidentin Gertrude Mongella mit einem eindeutigen Mandat aus, die Interessen der Legislative stärker zu vertreten. „Die Staats- und Regierungschefs müssen die Entscheidungsmechanismen der Afrikanischen Union gründlich durchdenken,“ forderte Mongella, „und sich genauer an das Mandat des Pan-Afrikanischen Parlamentes halten.“ Sie hofft, dass sich der dringende Bedarf nach Reformen des Parlamentes mit den neuen Plänen verbinden lässt und es tatsächlich einmal zu einer afrikanischen Legislative nach Vorbild des Europäischen Parlamentes kommt, um vielleicht sogar irgendwann bindende Gesetze zu erlassen und eine größeren Einheit zwischen den Mitgliedsstaaten herzustellen.

Das Pan-Afrikanische Parlament wird noch häufig als überflüssiger Debattierclub kritisiert. Allerdings hat auch die Erfolgsgeschichte seines großen Vorbildes, des Europäischen Parlamentes, viel Zeit gebraucht. Zwar existierte eine Versammlung nationaler Vertreter schon seit 1952, doch erst seit 1979 wird das Europäische Parlament direkt gewählt und erst seit 1992 kann es im Rahmen des „Mitentscheidungsverfahren“ konkret an der Verabschiedung von Gesetzen mitwirken. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Entwicklung des Pan-Afrikanischen Parlamentes in einem anderen Licht. Und seine Entwicklung sollte mit Geduld und Augenmass beurteilt werden, seine Chancen nicht unterschätzt. Schließlich wurde im Mai 2007 erst einmal der Pan-Afrikanische Treuhandfonds eröffnet, in dem Gelder für die Arbeit des Parlamentes von Firmen und Internationalen Organisationen gesammelt werden. Aus diesem Anlass lobte der Ehrengast Nelson Mandela das Pan-Afrikanische Parlament als Wegweiser in Fragen der Transparenz und der Demokratie und rief zur Unterstützung auf. Der Deutsche Bundestag gehört übrigens zu den ersten Spendern, Vize-Präsidentin Susanne Kastner (SPD) übergab persönlich einen Scheck von 500.000 US-Dollar. ■



Impressum

FOKUS SÜDAFRIKA erscheint in loser Reihenfolge und wird von der *Friedrich-Ebert-Stiftung Büro Südafrika* herausgegeben und redaktionell gestaltet.

Im Rahmen ihres Arbeitsschwerpunktes Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die *Friedrich-Ebert-Stiftung* von Johannesburg aus den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformationsprozess in Südafrika mit dem Ziel, Demokratie und soziale Gerechtigkeit im größten Land des südlichen Afrika zu stärken.

Ziel von FES Fokus Südafrika sind aktuelle Hintergrundberichte und Analysen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Südafrika.

FOKUS SÜDAFRIKA wird kostenlos herausgegeben. Alle Ausgaben können auf unserer Homepage eingesehen werden: www.fes.org.za.

Redaktion: Dr. Werner Rechmann, Jérôme Cholet

V.i.S.d.P.G.: Dr. Werner Rechmann

Gestaltung: Andreas Dorner

Friedrich-Ebert Stiftung

Büro Südafrika

34 Bompas Road, Dunkeld West

Johannesburg, Südafrika

P.O.Box 412664, Craighall 2024

Tel: +27(0) 11-341 0270

Fax: +27(0) 11-341 0271

E-Mail: focus@fessa.co.za

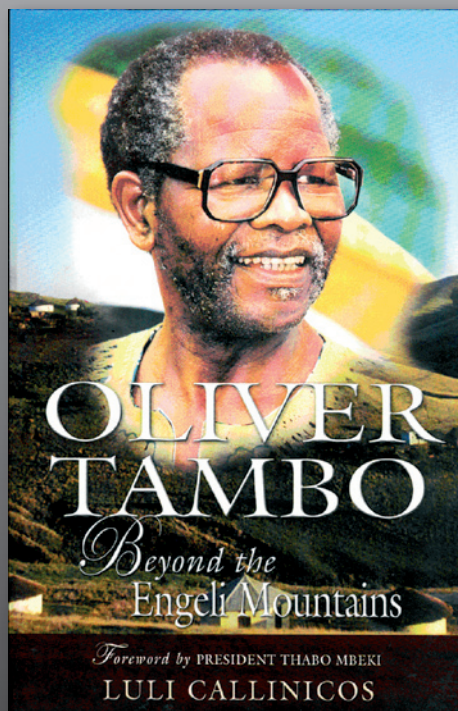
Web: www.fes.org.za



Anzeige

Oliver Tambo
Luli Callinicos

Beyond the Engeli Mountains



ISBN -86486-642-9

Cape Town - New Africa Books 2004, 672 p.

Supported by the

Friedrich Ebert Foundation - South Africa Office