

Stellungnahme zum Fragenkatalog „Anhörung zum Verfassungskonvent der gemeinsamen Sitzung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates am 26. Juni 2002

Bonn, 24. Juni 2002

I. Vorbemerkung

Die Beantwortung des Fragenkataloges ergibt sich aus der Rolle des *Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO e.V.)* als Dachverband der organisierten deutschen NRO die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), der humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind. Die entwicklungspolitische Zivilgesellschaft in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren verschiedentlich und umfangreich mit europäischen Fragen beschäftigt. Der vorgelegte Katalog enthält zwar keine unmittelbaren Fragen zu den Sektoren Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, aber gerade der Themenblock II betrifft diese zentralen Handlungsfelder der Mitglieder des Verbandes.

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen die meisten bundesweit tätig sind. Lokale Initiativen werden durch die NRO-Landesnetzwerke repräsentiert, die ebenfalls VENRO-Mitglieder sind und etwa 2.000 große, mittlere und kleine NRO vertreten. Durch die Mitgliedschaft des Verbandes sowie einzelner Mitgliedsorganisationen in europäischen Dachverbänden ist die europäische Dimension in der Verbandsarbeit und bei den Mitgliedern sehr präsent und lebendig. Der Dachverband der entwicklungspolitischen NRO in Europa (Liaison Committee/ LiCo) existiert seit über 25 Jahren: Er hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich im Bereich Entwicklungszusammenarbeit eine gemeinsame europäische Identität von Zivilgesellschaft bilden konnte.

Entwicklungspolitik ist bislang in der Konvents-Diskussion kein Thema. Es gibt bislang keine Arbeitsgruppe, die sich mit diesem Themenbereich beschäftigt. Wir sehen auch mit Sorge, dass sich schon zu Beginn der Konventsdiskussion Weichenstellungen in Rat und Kommission erkennen lassen, wie die Abschaffung des Entwicklungs-Ministerrates, wie es am vergangenen Wochenende in Sevilla auf dem EU-Gipfel beschlossen wurde. Oder die Unterordnung der Kommissare für Entwicklung, Handel und Osterweiterung unter den EU-Außenkommissar (so von Herrn Prodi in einer Pressekonferenz am 18. Juni in Brüssel angekündigt). Diese

Entscheidungen machen Diskussionen des Konvents in für uns wichtigen Bereichen im Grunde überflüssig.

Viele konstitutive Aspekte eines künftigen EU-Verfassungsvertrages (vgl. Fragenkatalog) sind Bereiche, die von Verfassungsrechtlern beantwortet werden müssen. Als Dachverband des organisierten zivilgesellschaftlichen Engagements können wir „nur“ aus unserer Perspektive des „betroffenen Bürgers“ argumentieren. Daher erfolgt seitens VENRO auch keine fortlaufende Beantwortung der Einzelfragen. Unser Anliegen ist es, die aus unserer Sicht wichtigen politischen Dimensionen eines europäischen Verfassungsvertrages zu benennen. Wie diese Inhalte in die Form eines „Verfassungsvertrages“ umgesetzt werden können, ist Aufgabe entsprechender Fachpersonen. Nur in Einzelbereichen leiten wir daraus auch konkrete Erwartungen und Forderungen an Strukturen und Verfahren ab.

II. In einem Europäischen Verfassungsvertrag zu sichernde Dimensionen

1. Verankerung von Entwicklungspolitik und Menschenrechten

Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 verfügt die EU-Entwicklungspolitik über eine vertragliche Grundlage, die im aktuellen EU-Vertrag unter Kapitel XX und XXI und die Artikel 177-188 zusammengefasst ist. Nur die Artikel 177-181 beziehen sich auf die EZ im eigentlichen Sinne; Kapitel XXI ist den sogenannten „Überseeischen Ländern und Gebieten“ gewidmet, den letzten Kolonien der EU-Staaten, meist kleinen Inseln im Besitz von Frankreich oder Großbritannien in der Karibik, im Pazifik und im Indischen Ozean.

Laut Artikel 177 hat die EU-Entwicklungspolitik – neben der Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Eingliederung in die Weltwirtschaft und der Bekämpfung der Armut – auch das Ziel, zur „Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats“ und zur „Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ beizutragen. Näheres wird nicht ausgeführt.

Für die EU-Entwicklungspolitik werden durch den Maastrichter Vertrag drei Grundprinzipien aufgestellt, die alle mit „K“ beginnen:

- **Komplementarität** (Artikel 177 spricht davon, dass die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft die Politik ihrer Mitgliedstaaten lediglich „ergänzen“ soll)
- **Koordination** (Artikel 180 fordert eine Koordination der Entwicklungspolitik von EU-Kommission und Mitgliedstaaten sowohl vor Ort, als auch bei internationalen Konferenzen; letzteres ist weitgehend erreicht, die Koordination vor Ort ist aber meist nur Postulat)
- **Kohärenz** (Artikel 178 fordert, dass die EU die Grundprinzipien ihrer Entwicklungspolitik bei allen anderen Politiken berücksichtigt, die Entwicklungsländer betreffen. Dies ist bislang aber mehr ein frommer Wunsch denn Realität, wie man aus den sich wiederholenden Skandalen aus dem Agrarbereich, sei es der Export subventionierten Rindfleischs nach West –oder Südafrika, der die dortigen Kleinbauern in den Ruin getrieben hat, oder die Lieferungen subventionierten Milchpulvers nach Jamaika ableiten kann.

Die Verträge von Amsterdam und Nizza haben im Bereich der Entwicklungspolitik wenig Neues gebracht – allerdings kündigte sich schon im Amsterdamer Vertrag die seither herrschende Tendenz an, die Entwicklungspolitik nur als untergeordneten Teil der – nun mit mehr Kompetenzen ausgestatteten – „GASP“ zu sehen.

Die seit Amtsantritt der Prodi-Kommission laufende Kommissionsreform hat die Entwicklungspolitik nun auch organisatorisch der EU-Außenpolitik untergeordnet. Die Kommissare für Entwicklung, für Handel und für Osterweiterung unterstehen alle dem neuen Außenkommissar der EU, Chris Patten, der auch die politischen Vorgaben für das neue Amt für Außenhilfen „Europe Aid“ liefert, während Entwicklungskommissar Poul Nielson lediglich die Verwaltung leitet.

In der Kommissionsmitteilung (KOM(2002)247endg.) vom 22. Mai, die „Ein Projekt für die Europäische Union“ mit Blick auf die Konvents-Diskussion umreißt, tauchen entwicklungspolitische Zielsetzungen nur im Vorwort auf. Im entsprechenden Kapitel heißt es zwar dazu, dass die EU ihre Verantwortung als „World Power“ wahrnehmen muss (was im deutschen Text sehr freundlich mit „globale Kraft“ umschrieben wurde). Gleichzeitig ist dann aber mehrfach von der künftigen militärischen Dimension die Rede. Die neuen militärischen Instrumente werden auch zur Begründung für die von der Kommission geforderte größere Effizienz und Kohärenz der GASP herangezogen.

2. Menschenrechte

Seit Anfang der 90er Jahre haben die Menschenrechte einen höheren Stellenwert bekommen, z.B. durch die Erwähnung in der Erklärung von Ministerrat und Kommission zu „Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung“ vom November 1991, die auch eine Trendwende zur stärker menschenrechtsgestützten Entwicklungspolitik der EG/EU einleitete. Klassische Instrumente sind z.B. die obligatorischen Menschenrechtsklauseln in allen Verträgen der EU mit Drittstaaten, die im Falle der Verletzung grundlegender Rechte zur Aussetzung des Vertrags und nicht zu klaren Sanktionen führen können.

Daneben gibt es auch Instrumente, die aus einer Mischung aus Strafen und Anreizen bestehen, wie die „Sozialklausel“ im Allgemeinen Präferenz-System der EU, welches den Handel mit den armen und ärmsten Ländern regelt. Hier gibt es einerseits – im Fall von Zwangsarbeit – die Möglichkeit jegliche Zollvorteile auszusetzen (z.B. im Fall von Birma/Myanmar), andererseits können Staaten zusätzliche Zollvorteile erhalten, wenn alle von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) definierten Kernarbeitsnormen eingehalten werden. Ein solches Instrumentarium ist prinzipiell sinnvoll, muss aber ausgebaut und stärker genutzt werden, genauso wie die verschiedenen konkreten Projekte zur Förderung der Menschenrechte, die die EU finanziert bzw. kofinanziert.

3. Armutsbekämpfung

In einem künftigen EU-Verfassungsvertrag muss eine bessere Verankerung der Ziele der Armutsbekämpfung erreicht werden bzw. konkrete Verpflichtung enthalten sein. Diese müssen sich auf die „Millenniumsziele“ der Vereinten Nationen, die im Wesentlichen bessere Bildung, Gesundheit, Gleichberechtigung etc. anstreben. Eine explizite Erwähnung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte wäre schon bei der Nennung der Grundziele der Entwicklungspolitik (und natürlich auch weiter vorne bei der GASP) sicherlich angebracht.

4. Verankerung der sozialen Verantwortung

Auch als Reaktion auf diverse NRO-Kampagnen, aber auch angeregt durch die aktuelle Diskussion der Vereinten Nationen hat die EU-Kommission im Sommer 2001 eine grundlegende Mitteilung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen, der so genannten „corporate social responsibility“ (CSR) veröffentlicht, die sich in weiten Teilen auch mit dem Wirken der Konzerne im Ausland beschäftigt. VENRO hat diese Mitteilung damals begrüßt und in einer Stellungnahme darauf gedrungen, dass aus den von der Kommission vorgeschlagenen

freiwilligen Richtlinien ein verbindlicher Verhaltenskodex für in der EU ansässige und im Ausland tätige Unternehmen gemacht wird. Damit müsste natürlich auch ein Klagerecht für Betroffenen vor europäischen Gerichten oder einem noch zuschaffenden EU-Gericht verbunden sein. Die EU muss ihre potenziell rechtssetzende Macht in diesem Bereich stärker nutzen, um die Globalisierung sozial- und ökologisch zu regulieren.

5. Konfliktprävention

Ein weiterer Punkt aus Sicht der entwicklungspolitischen NRO ist, dass bei der weiteren Begründung der GASP und der Gemeinsamen Verteidigungspolitik die Konfliktprävention Vorrang vor militärischen Lösungen erhalten muss. Die EU-Verteidigungspolitik sollte auf Offensivfähigkeiten verzichten und Verhandlungslösungen sowie diplomatische Effizienz bevorzugen. Natürlich reichen hierzu nicht allein Vertrags- oder Verfassungsartikel aus, aber eine solche Eingrenzung und Selbstbegrenzung wäre ein erster wichtiger Schritt. Nicht zuletzt muss festgehalten werden, dass eine nachhaltige Entwicklungspolitik langfristig die beste Konfliktprävention ist.

6. Koordinierung der nationalen und europäischen Entwicklungsarbeit

Im 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag werden die EU und ihre Mitgliedstaaten in Artikel 130x ausdrücklich dazu aufgefordert, ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu koordinieren und ihre Position in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen aufeinander abzustimmen. Nach wie vor existieren in der EU aber immer noch 16 unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte Entwicklungspolitiken.

7. Reform der europäischen Kommission

Eine Aufwertung der EU-Entwicklungspolitik, das heißt auch eine Europäisierung der nationalen Politik muss aber zwangsweise einher gehen mit einer *gründlichen* Reform der europäischen Institutionen. Notwendig ist vor allem eine größere Transparenz und wirksamere demokratische, also parlamentarische Kontrolle der Europäischen Kommission. Nur so lässt sich das notwendige Vertrauen für die Einbindung nationaler Identitäten in eine europäische Dimension schaffen.

8. Stärkung des Europäischen Parlamentes

Um das Demokratiedefizit der EU auszugleichen, sehen wir es als wichtige Aufgabe an, die Stellung des Europäischen Parlamentes zu stärken. Die Kontrolle der Mittelverwendung gegenüber der Kommission darf nicht ausgehöhlt werden.

Die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds müssen in den normalen Haushalt der EU integriert werden und somit der Kontrolle des Parlamentes unterstellt werden.

Das Europäische Parlament sollte weiterhin ein generelles Mitentscheidungsrecht über die Gesetzgebung erhalten und ebenfalls ein Initiativrecht bei Gesetzesvorlagen (nicht nur die Kommission!).

9. Rolle der Zivilgesellschaft

In dem von der Kommission vorgelegten Dokument „Europäisches Regieren – ein Weißbuch“ wird (zu Recht!) konstatiert, dass es in der EU ein Demokratiedefizit und eine wachsende Entfremdung der europäischen Bürger von ihren Institutionen gibt. Es machen sich Unmut und Distanz der Bürger zu einem Europa breit, das in zunehmende Maße als bürgerferne und „selbstgefällige“ Verwaltung wahrgenommen wird. Mit dem „Weißbuch“ hat die Europäische Kommission ihre – zumindest artikulierte – Bereitschaft ausgedrückt, europäische

Regierungsstrukturen zu überdenken und dabei das Verhältnis zu den übrigen europäischen Institutionen neu zu gestalten sowie das Verhältnis zur Zivilgesellschaft zu verbessern.

VENRO hatte dazu angemerkt:

- Dem Text liegt eine sehr heterogene Definition von Zivilgesellschaft zugrunde, die auch die Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften) umfasst. Dabei werden die Bezeichnungen wie NRO, Zivilgesellschaft, Netzwerke usw. in nicht kohärenter Weise angewandt.
- Die Bedeutung von NRO wird rein instrumentell bewertet und definiert, in dem sie beispielsweise auf die Rolle als Frühwarnsystem oder auf Mobilisierungsfunktionen reduziert wird. Die Zivilgesellschaft wird nicht als politischer Partner betrachtet.
- Bei multilateralen Verhandlungen und Institutionen kann es nicht nur darum gehen, auf Effektivität und Legitimität globaler Regulierung hinzuarbeiten bzw. "Wirksamkeit und Durchsetzungskraft multilateraler Organisationen zu stärken". Aus VENRO-Sicht muss die EU darauf drängen, dass auf internationaler Ebene Oberziele (wie z.B. Menschenrechte, Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung) eingehalten werden.

Partizipative Demokratie ist mehr als die formale politische Repräsentation. Sie lebt auch von der Unterschiedlichkeit und dem Ausdruck der Pluralität der Sichtweisen. Der Dialog mit und das Engagement der zivilgesellschaftlichen Bewegungen bringt Europa gerade in den Zeiten der Globalisierungsängste näher an die Bürger.

9.1 Konsultationsrecht

Der Dialog mit der Zivilgesellschaft muss daher über einen entsprechenden Artikel gesetzlich verankert werden. Es geht um ein **obligatorisches Konsultationsrecht** bei allen wesentlichen Maßnahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit, das sowohl für die Konsultation der Zivilgesellschaft innerhalb der EU als auch in den Partnerländern der EU im Süden und Osten gelten soll.

Entscheidend ist hier, dass dies themenbezogen erfolgt – keine Alibi-Partizipation nach Art des „Wirtschafts- und Sozialausschuss“. Die demokratische Qualität/ Breite der Debatte muss hier Vorrang haben vor dem Druck zu schnellen Entscheidungen.

9.2. Einrichtung einer Beschwerdestelle zu Kohärenz-Fragen

Wichtig aus unserer Sicht ist auch, dass die Bewohner von Drittländern ein Beschwerde- und Mitspracherecht zu Angelegenheiten bekommen, die sie direkt betreffen.

Konkret haben wir in den vergangenen Jahren immer wieder die Einrichtung einer Beschwerdestelle für Kohärenzverletzungen – etwa nach Vorbild des Ombudsmanns – bei der Kommission gefordert. Dann hätten die Kleinbauern oder Fischer in Westafrika in den 90er Jahren zumindest einen Adressaten gehabt, wenn sie darüber Beschwerde führen wollten, dass die EU-Agrar- oder Fischereipolitik ihr Recht auf Nahrung verletzt. Obwohl die Forderung alles andere als revolutionär ist und wenig Geld und Anstrengung zu ihrer Einlösung bedurft hätte, hat die Kommission sich nur zur Einrichtung eines so genannten „focal points“ zur Kohärenz durchringen können, der dann von einem Beamten ohne klaren Kompetenzen und ohne eigene Außenwirkung besetzt wurde.

III. Nachbemerkung

Nach wie vor hat Europa eine besondere Verantwortung aus der Kolonialzeit. Auch mit dem Beitritt von Nicht-Kolonialmächten ist diese Verantwortung nicht erloschen. Die Konsequenzen der Kolonialzeit sind nach wie vor präsent und wirksam, die gemeinsame Geschichte ist nicht abgeschlossen. Daran würde auch eine „Festung Europa“ nichts ändern. Vergessen wir nie, dass in den letzten 150 Jahren alleine mehr als sechs Mio. Deutsche Zuflucht vor Verfolgung, Wirren und Not außerhalb Europas gefunden haben.

Aus dieser gemeinsamem Historie ergeben sich besondere Gestaltungsmöglichkeiten. Diese aktuellen Freiräume sollten mutig für eine vertragliche Verankerung der Beziehungen mit den Ländern der Dritten Welt genutzt werden, die von Dialog und Partnerschaft geprägt sind. Ein solch gestalteter Verfassungsvertrag geht weit über die Bereiche Hilfe und Handel hinaus und wäre einmalig in der Welt.

1987 hat H.M. Enzensberger ein Buch mit dem Titel „*Ach Europa*“ veröffentlicht. Er eröffnet darin einen Blick auf ein Europa der „Wünsche“, welches seine Zukunft noch vor sich hat. Dazu gehört die Vielfalt und das Engagement seiner Bürger. Dazu gehört auch der Respekt vor den Nichtregierungsorganisationen als legitime Organisationsform des Bürger-Engagements und vor deren Beteiligung an politischen Gestaltungsprozessen. Europa sollte diesen Reichtum nutzen. Bedenken wir: Europa hat keine direkten, sondern nur mittelbare Bürger. Die Arbeitsfelder Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sind zwei der Bereiche, in denen sich in den letzten 25 Jahren eine gemeinsame europäische Bürger-Identität bilden konnte. Gerade von dieser wird abhängen, ob Europa eine lebendige Gemeinschaft – eine Bürgerinitiative – oder eine Verwaltungsbürokratie wird.

Georg Sticker,
Fachbereichskoordinator Internationales/ Mitglied des VENRO-Vorstands

**Verband Entwicklungspolitik
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
(VENRO)
Kaiserstr. 201
53113 Bonn**

Tel.: 0228/ 9 46 77 - 0

Fax: 0228/ 9 46 77 99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von rund 100 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind.