

**Stellungnahme der AG Europäische Entwicklungspolitik
zum Dokument der Europäischen Kommission
"Europäisches Regieren – Ein Weißbuch"**

(Seitenzahlen beziehen sich auf die deutsche Übersetzung)

Bonn, 14.02.2002

I. Vorbemerkungen

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), Bonn begrüßt ausdrücklich die Initiative der Europäischen Kommission, gewachsene europäische Regierungsstrukturen zu überdenken und dabei das Verhältnis zu den übrigen europäischen Institutionen neu zu gestalten sowie das Verhältnis zur Zivilgesellschaft zu verbessern.

Ausgangspunkt der Analyse des Weißbuches ist, dass trotz demokratischer Legitimation der europäischen Institutionen das Vertrauen der Bürger/-innen in Europa und die Nähe zu Europa verloren gegangen sind. Ziel dieses Prozesses ist, beides wieder herzustellen. Dazu soll der politische Entscheidungsfindungsprozess geöffnet werden, um mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden.

Unbeschadet dieses positiven Ansatzes möchten wir einige aus unserer Sicht kritische Punkte erörtern, die sich einerseits auf den allgemeinen Tenor des Dokuments beziehen und sich andererseits auf konkrete Textpassagen stützen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass VENRO das Dokument aus entwicklungspolitischer Sicht gelesen und interpretiert hat, auch wenn der Bereich Entwicklungspolitik nur wenig Erwähnung im Text erfährt. Diese wird jedoch – auch im Hinblick auf den aktuellen Cotonou-Prozess – maßgeblich durch die im vorliegenden Diskussionspapier beschriebenen Prozesse und dem Verhältnis und Umgang der Kommission zu und mit der Zivilgesellschaft beeinflusst.

II. Allgemeine Kritikpunkte

- Das Diskussionspapier richtet sich an einen Adressatenkreis, der sowohl staatliche (z.B. Kommunen und Regionaladministrationen) als auch zivilgesellschaftliche Akteure umfasst. Den Unterschieden in Verantwortlichkeiten, Aktionsmöglichkeiten, Wirkungsgrad, Legitimation, Ressourcen etc. wird jedoch im Papier selbst nur ungenügend Rechnung getragen.
- Dem Text liegt eine sehr heterogene Definition von Zivilgesellschaft zugrunde, die auch die Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften) umfasst. Dabei werden die Bezeichnungen wie Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft, Netzwerke usw. in nicht kohärenter Weise angewandt. Begrifflichkeiten werden nicht stringent verwendet (Nichtregierungsorganisationen statt Zivilgesellschaft z.B. etc.).
- Die Organisationen der Zivilgesellschaft werden instrumentalisiert und definiert, in dem sie beispielsweise auf die Rolle als Frühwarnsystem oder auf Mobilisierungsfunktionen reduziert werden. Die Zivilgesellschaft wird nicht als politischer Partner betrachtet.
- Insgesamt fehlen klare Verfahrensanweisungen, wie das Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteurebenen neu gestaltet werden könnte und wie die Intensivierung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft konkret umgesetzt werden soll. (Durch die Zugangsbeschränkungen zum Europäischen Parlament als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 werden ganz konkret die Informations- und Dialogmöglichkeit mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments reduziert).
- In einigen Textpassagen wird den Nichtregierungsorganisationen eine Überprüfung der demokratischen Legitimationsbasis nahegelegt und die Notwendigkeit der Qualifizierung festgestellt. Wir halten die Frage der Legitimierung für alle Akteure berechtigt. In diesem Zusammenhang möchten wir auf die zentrale Erklärung von Laeken verweisen:

„Als Erstes stellt sich jedoch die Frage, wie wir die demokratische Legitimierung und die Transparenz der jetzigen Organe erhöhen können – eine Frage, die für die drei Organe gilt.“¹

Dabei ist zu bedenken, dass sich zivilgesellschaftliche Akteure grundsätzlich anders legitimieren als staatliche Akteure. Sie werden gerade durch ihre Bürgernähe ständig kontrolliert. Finanzierung und Reputation sind maßgebliche Bestimmungsfaktoren.

- Grundsätzlich sollte zur stärkeren demokratischen Kontrolle und damit zu mehr Bürgernähe die Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Umstrukturierungsprozesse gestärkt werden. Das Weißbuch vermittelt jedoch den Eindruck, dass das Gewicht und die Macht der Europäischen Kommission erhalten und noch gestärkt werden sollen. So soll auch das Initiativrecht bei ihr verbleiben. Eine wirkliche Stärkung von Handlungsmöglichkeiten und Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments ist nicht zu erkennen.

¹ Die Zukunft der Europäischen Union - Erklärung von Laeken vom 15. Dezember 2001, Dt. Übersetzung, S. 5.

III. Einzelne Kritikpunkte und Verständnisfragen

VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL (Seite 5 ff.)

Bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit (Seite 5)

Unter diesem Punkt bietet die Europäische Kommission den Abschluss von partnerschaftlichen Vereinbarungen an, in denen sie sich zu zusätzlichen Konsultationen verpflichtet. Die konsultierten Organisationen sollen im Gegenzug verstärkt die Prinzipien Offenheit und Repräsentativität **garantieren**. VENRO gewinnt jedoch den Eindruck, dass unerschwerlich auch hier die Legitimationsdebatte geführt wird. Grundsätzlich identifiziert sich VENRO selbstverständlich mit diesen Prinzipien. Entscheidend ist, wie der Begriff „Repräsentativität“ verstanden wird. Erlaubt sei in diesem Kontext die Frage, wie „repräsentativ“ das Handeln öffentlicher Administrationen geprüft wird.

Für die Konsultationen ist z.B. die Einrichtung eines „Zivilgesellschaftlichen Forums“ denkbar.

Eine bessere Politik, bessere Regeln, bessere Ergebnisse (Seite 5 ff.)

In diesem Kapitel wird darauf verwiesen, dass die Europäische Kommission Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen aufstellen wird. (Seite 6). VENRO weist darauf hin, dass Nichtregierungsorganisationen wie die Mitglieder von VENRO sowie die NRO-Netzwerke bereits zum Teil über Datenbanken von Experten verfügen und selbst als Experten befragt werden sollten.

Global Governance (Seite 6)

Die Kommission beabsichtigt den Dialog mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Drittländern zu intensivieren. VENRO möchte darauf hinweisen, dass die Einbindung der hier ansässigen Nichtregierungsorganisationen als zivilgesellschaftliche Partner im Norden unerlässlich ist, z. B.

- zur Kapazitätsstärkung und politischen Absicherung nichtstaatlicher Akteure im Süden,
- zur anwaltschaftlichen Vertretung ihrer Interessen im Norden und
- zum Zugang zur Graswurzelebene.

Neuausrichtung der Institutionen (Seite 6 ff.)

Unter dieser Überschrift wird darauf verwiesen, dass die Europäische Kommission, der nächsten Regierungskonferenz Vorschläge unterbreiten wird, die darauf ausgerichtet sind, "die Verantwortung für die Durchführung der Politik wieder in die Hände der Kommission zu legen". Welche Rationale verbirgt sich hinter dieser Formulierung? (Seite 7)

GRUNDSÄTZE GUTEN REGIERENS (Seite 13 ff.)

In diesem Kapitel werden als Grundsätze „Guten Regierens“ Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz benannt. Von den drei übergeordneten Prinzipien "europäischen Regierens", i.e. Kohärenz, Komplementarität und Koordination wird

lediglich noch die Kohärenz erwähnt. Subsidiarität wird nachgeordnet und nicht als eigenes Prinzip behandelt.

Unter dem Grundsatz der Verantwortlichkeit steht, dass die Institutionen der EU den Bürgerinnen und Bürgern erklären müssen, was sie in Europa tun und dafür die Verantwortung übernehmen. Aus unserer Sicht müssen gerade aber auch Auswirkungen auf Drittländer berücksichtigt werden. Die europäischen Institutionen müssen weltweit Verantwortung übernehmen für das, was sie tun. Dies betrifft auch die Rolle der EU in den multilateralen Gremien.

Zum Grundsatz der Kohärenz wird angemerkt, dass in der Kohärenzresolution des Ministerrates ein jährlicher Kohärenzbericht eingefordert wird. Diese Forderung wurde bisher nicht erfüllt. In diesem Zusammenhang ist es unverständlich, wieso in Kapitel III, unter der Überschrift „Gesamtkohärenz der Politik“ (Seite 18) erst Indikatoren entwickelt werden sollen, mit denen dann ermittelt werden würde, wo Kohärenz erforderlich ist. Kohärenz als übergeordnetes politisches Prinzip, dessen Bedarf und Einsatz nicht erst ermittelt werden muss, ist staatlicher wie nicht-staatlicherseits unbestritten.

VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL (Seite 14 ff.)

Einbindung der Zivilgesellschaft

VENRO begrüßt grundsätzlich die Absicht der Kommission, zur Vernetzung der Zivilgesellschaft beizutragen, gibt jedoch zu bedenken, dass die Erstellung einer Online-Datenbank über Organisationen der Zivilgesellschaft nicht ohne deren maßgebliche Einbindung (Mitgestaltung der TOR) erfolgen kann, zumal eine Vernetzung und Dokumentation darüber bereits in vielen Bereichen vorhanden ist. (Seite 20). Zusätzlich sollten Kriterien für den Umfang der Daten und die Form der Aufnahme gemeinsam vereinbart werden.

VENRO betrachtet es als selbstverständlich, dass die Zivilgesellschaft, Grundsätze guten Regierens wie Verantwortlichkeit und Offenheit beachtet. (Seite 20)

VENRO stimmt überein, dass „Partizipation“ eine wirkungsvollere Politikgestaltung auf der Grundlage frühzeitiger Konsultation und der Erfahrungen der Vergangenheit meint. In welchem Kontext steht hingegen der vorausgehende Satz: „Partizipation heißt nicht Institutionalisierung von Protest“? (Seite 21)

VENRO begrüßt die Absicht, die Konsultations- und Dialogkultur zu stärken. Dazu soll ein Verhaltenskodex mit Mindeststandards festgelegt werden. Aber auch hier muss die Zivilgesellschaft in die Definitionsprozesse eingebunden werden, da es um direkte Implikationen für das Wirken der Zivilgesellschaft geht. Bisher ist das nicht erfolgt und scheinbar auch nicht eingeplant, da bis Ende 2001 bereits Mindeststandards für Konsultationen von der Kommission hätten beschlossen werden sollen. Daher die Frage, ob diese Mindeststandards bereits ohne Einbindung der Zivilgesellschaft beschlossen worden sind? (Seite 22)

Die Kommission beabsichtigt bis Ende 2002 ein systematisches und offensiveres Konzept für den Umgang mit besonders wichtigen Netzwerken entwickeln. Es ergibt sich die Frage, wer diese sog. „key networks“ sind, wer sie definiert und nach welchen Kriterien dies erfolgt. (Seite 24)

Der Beitrag der EU zur Global Governance (S. 34 ff.)

Hier weist VENRO darauf hin, dass es bei multilateralen Verhandlungen und Institutionen nicht nur darum gehen kann, 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 Menschenrechte, Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung) eingehalten werden. (Seite 35)

Die institutionalisierte Beteiligung der Zivilgesellschaft zu solchen Themen ist aktuell im Cotonou-Abkommens welches die Beziehungen zwischen EU und AKP-Ländern regelt, festgehalten und sollte sich auch in diesem Text widerspiegeln.

Neuausrichtung der Politikfelder und der Institutionen (Seite 36 ff.)

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

**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.