

Internationale Parlamentszusammenarbeit

VORTRAG IM RAHMEN DES WORKSHOPS „INTERNATIONALE PARLAMENTARISCHE ZUSAMMENARBEIT“ IM FEBRUAR 2008 IN KAMBODSCHA

In meinem heutigen Vortrag will ich ein für den internationalen Stellenwert eines Landes wichtiges Thema beleuchten, dessen Bedeutung oft unterschätzt wird. Wir wollen uns mit damit befassen, welchen wertvollen Beitrag die nationalen Parlamente der Länder zur Verbesserung der internationalen Beziehungen zwischen diesen beitragen können. Dabei wird deutlich werden, dass ein Parlament durch eigenes Handeln und selbstbewusstes Auftreten die Außenpolitik der Regierung um wichtige Aspekte ergänzen und die auswärtigen Beziehungen des Landes insgesamt bereichern kann.

Ich will Ihnen zunächst einen kurzen Überblick über meine folgenden Ausführungen geben: Zunächst will ich mich der Frage widmen, wie Parlamentarier in Konkurrenz zu ihren Regierungen überhaupt international in Erscheinung treten können.

Danach möchte ich Ihnen einige internationale Organisationen zur Parlamentszusammenarbeit vorstellen. Einige Beispiele sollen veranschaulichen, gegen welche Widerstände Parlamentarier teilweise ihren Wunsch nach internationaler Kooperation mit Kollegen anderer Länder durchsetzen mussten. Außerdem wird deutlich werden, welchen Stellenwert interparlamentarische Versammlungen heutzutage besitzen.

In einem letzten Teil werde ich dann Funktion und Arbeitsweisen von Parlamentariergruppen und anderer Begegnungs- und Austauschprogramme erläutern.

EIN PARLAMENT MACHT AUßENPOLITIK – NUR SCHEINBAR EIN WIDERSPRUCH

1. Die Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative

Dass ein Parlament und seine Parlamentarier internationale Beziehungen pflegen, mutet auf den ersten Blick seltsam an. Denn nationale Parlamente haben nach allgemeinem Verständnis als Legislative in erster Linie die Aufgabe, nationale Gesetze zu beraten und zu beschließen. Eine zweite genuine Aufgabe eines Parlaments ist es, die Arbeit der Regierung zu kontrollieren und ihr nach dem Willen des Volkes für ihre Politik Unterstützung zu geben – oder zu entziehen.

Die Pflege internationaler Beziehungen zu anderen Staaten ist hingegen Kernelement der Außenpolitik eines Landes. Demnach ist es Sache der Exekutive, also der Regierung, zwischenstaatliche Beziehungen zu knüpfen und zu unterhalten. In manchen Ländern fällt diese Aufgabe der Verfassung nach auch dem Staatsoberhaupt zu, das dann entweder ausschließlich oder parallel zur Arbeit eines Außenministers das Land auf internationaler Bühne vertritt und entsprechende Beziehungspflege betreibt.

2. Außenpolitik nach klassischem Verständnis

Die klassische Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts trennte scharf zwischen dem inneren Aufbau der Staaten auf der einen

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

Seite und dem Verhältnis der Staaten untereinander. Nach dieser Vorstellung war jeder Staat nach klaren Regeln, meist hierarchisch, in seinem Innern aufgebaut. Welche Herrschaftsform hierbei zur Anwendung kam (z. B. Demokratie, Monarchie, Diktatur), war allein seine innere Angelegenheit.

Die Staaten existierten nebeneinander und waren im Verhältnis untereinander gleichberechtigt. Als souveräner Staat verbat man sich jede Einmischung anderer von außen in die eigenen inneren Angelegenheiten. Zugleich war man auch selbst dazu aufgerufen, derartige Unternehmungen tunlichst zu unterlassen. Allenfalls vorsichtig und im Sinne einer „heimlichen Diplomatie“ konnte man versuchen, Einfluss auf die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates zu nehmen.

Nach der Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts war außerdem klar: Für die Pflege der offiziellen Außenbeziehungen war im Land niemand anders als die Regierung selbst zuständig. Man kann dies auch ein Regierungsmonopol auf die Außenbeziehungen nennen. Um mit anderen Staaten in Kontakt zu treten, bediente man sich ausschließlich „Gesandter“, die eigens dazu von den Regierungen autorisiert waren, die Interessen des Landes jenseits seiner Grenzen zu vertreten.

Aus der Sicht der Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts stellen der Aufbau und das Unterhalten von Auslandsbeziehungen durch Parlamentarier hingegen eine Verletzung des Souveränitätsprinzips dar. So wird es auch heute noch – obwohl es eine überholte Sichtweise ist – von manchem auf der Welt gesehen, auch in diplomatischen Kreisen.

3. Der Aufstieg internationaler Organisationen

Dabei ist das Bild von den isolierten Nationalstaaten, die alle nur jeweils ihren eigenen Gesetzen unterliegen und nur über Gesandte miteinander in Kontakt treten, schon lange überholt.

Die Erfindung neuer Kommunikationsmittel veränderte gegen Ende des 19. Jahrhun-

derts nachhaltig das Zusammenleben der Menschen auf dieser Erde. Telegraph und später das Telefon sorgten für völlig neue Möglichkeiten, Kontakt zueinander zu erhalten und zu pflegen. Die Kontinente rückten einander näher. Während sich vormals Gesandtschaften wochen- und monatelang auf Reisen begaben, um für ihr Land bei dem Regierenden eines anderen Landes vorstellig zu werden, genügten fortan wenige technische Verrichtungen, um Informationen, Standpunkte und Forderungen miteinander auszutauschen.

Es war die Geburtsstunde der großen internationalen Organisationen: Den Anfang machte 1865 der „Welttelegraphenverein“. Ihm folgte eine heute kaum noch überschaubare Fülle von internationalen Organisationen. Neben dem Fortschritt der Technik verlieh diesem Trend vor allem die Erkenntnis Vorschub, dass sich Immer mehr Probleme nur überstaatlich lösen lassen.

Das Spektrum an Fragen, mit denen sich heute internationale Organisationen befassen, ist so vielfarbig wie das bunte Leben auf unserer Erde. Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Handels- und Wirtschaftspolitik, Umwelt- und Klimaschutzpolitik, Politik zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe sind nur einige wenige Beispiele für die Themen, denen internationale Organisationen sich verschrieben haben.

In der Regel sind es nationale Regierungen, die die Arbeit dieser Organisationen gemeinsam lenken, soweit es sich nicht um rein private Organisationen handelt.

4. Der Anlass für die Parlamente, sich international einzubringen

Doch je mehr Entscheidungen nicht mehr allein auf nationaler sondern auf internationaler Ebene fallen, desto mächtiger wird die Stellung die Regierungen in den jeweiligen Einzelstaaten. Infolge dessen wird es für die nationalen Parlamente aber auch immer schwieriger, die Regierungen wirksam zu kontrollieren und für eine ausgewogene Machtbalance zu sorgen. Die Internationalisierung des Regierungshandelns fordert den

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

Parlamentariern jedenfalls eine gesteigerte Wachsamkeit ab.

Zugleich erwächst ein gewisser Druck auf die Parlamente, welche dann durch oft notgedrungenes Nachgeben ihre Position weiter schwächen. Ein Beispiel: Auf einer internationalen Konferenz fassen die Regierungschefs nach langen und schwierigen Verhandlungen endlich einen einstimmigen Beschluss. Dann stellt sich die Frage, ob es ein Parlament überhaupt noch wagen könnte, ein solches Ergebnis nachher durch seine Weigerung, den geschlossenen Vertrag zu ratifizieren, wieder zunichte zu machen. Ein solches „Nein“ zu einer auf internationaler Bühne gefundenen Einigung wird sich das Parlament sorgfältig zu überlegen haben.

Es ist deshalb ein wichtiges und auch legitimes Vorhaben der Parlamente, der schleichenden Aushöhlung ihrer Mitspracherechte dadurch entgegen zu wirken, indem Parlamentarier verschiedener Staaten untereinander direkte Beziehungen unterhalten und sich in neuen Kontrollgremien zusammzufinden. Es ist geradezu ein Gebot der Demokratie, wenn die Parlamente dem Volkswillen damit wieder mehr Einflussmöglichkeiten auf internationale Entscheidungsprozesse verschaffen.

Parlamentarier und Parlamente tauschen sich deshalb immer öfters und in immer vielfältigerer Weise über die Grenzen der Länder hinweg untereinander aus.

5. parlamentarische Versammlungen

Moderne Demokratien gehen mit diesem Engagement ihrer Parlamente eher offen und unverkrampft um. Solange sie die trotz alledem nach wie vor als primär zu bezeichnende Zuständigkeit der Regierung für die Pflege der Außenbeziehungen nicht grundlegend in Frage stellen, haben Parlamentarier hier mittlerweile große Spielräume. Ein solches Ringen um mehr Einfluss für das Parlament kann in autoritären oder instabilen Staaten aber auch ein Risiko bedeuten. Der Vorwurf, das Regierungsmonopol auf dem Gebiet der Außenpolitik zu verletzen, kann in solchen Staaten schnell zum Anlass für Hochverratsprozesse werden.

Ein erfolgreicher Weg, die unterschiedlichen Interessenslagen von Regierungen und Parlamenten miteinander in ein für beide Seiten nützliches Verhältnis zu bringen, stellen so genannte parlamentarische Versammlungen dar (Beispiel: der Europarat; dazu später ausführlicher). Sie werden von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten nach einem bestimmten Schlüssel beschickt. Wirkliche Kontrollrechte haben solche parlamentarischen Versammlungen meistens nicht. Aber es ist üblich und von den Regierungen auch schwer zu verhindern, dass ihnen gewisse Rechte auf Information eingeräumt werden.

Die Sphäre, in der das Tun der Regierungen einer Beobachtung, Kontrolle und Kommentierung unterzogen wird, kann so von der nationalen auf eine internationale Ebene ausgedehnt werden – parallel zu der zunehmenden Verlagerung der entsprechenden Entscheidungsprozesse durch die Regierenden von der nationalen auf die internationale Bühne. Der erwünschte Effekt: Die Regierungsmitglieder verspüren, dass sie auch dann noch unter parlamentarischer Kontrolle stehen, wenn sie sich auf internationalem Parkett bewegen.

Aber auch ohne eine solche Rückkoppelung über parlamentarische Versammlungen mit der nationalen Ebene sind die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten heutzutage einfach zu eng und zu bedeutsam, als dass man sie den Regierungen allein überlassen dürfte. Von Regierungen wird erwartet, dass sie in erster Linie strikt institutionell auf der Ebene „Regierung zu Regierung“ vorgehen. Ist das Verhältnis gestört, oder herrscht gar „Funkstille“, gestaltet sich diese Arbeit aber als äußerst schwierig, wenn nicht gar als unmöglich.

6. Diplomatie über die Hintertür der Parlamente

Parlamentarier hingegen können auch dort noch etwas bewegen, wo der offizielle Gesprächsfaden zwischen Regierungen dünn geworden oder gar abgerissen ist. Sie können weitaus differenzierter deeskalierend und vertrauensbildend wirken, als es eine Regierung vermag. So mancher Entspan-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

nung zwischen aus Sicht der Völkergemeinschaft einander nicht unbedingt wohlgesonnenen Staaten geht eine informelle Begegnung auf parlamentarischer Ebene voraus. Über derlei Kontakte wächst das gegenseitige Interesse aneinander und es werden besondere – vielleicht auch überraschend positive – Erkenntnisse über das jeweils andere Land gesammelt. Außerdem erlangen solchermaßen aktive Parlamentarier nützliche Einblicke in das politische System des jeweils anderen Staates. Solchermaßen gewonnene Kenntnisse können in einer Situation eines aktuellen Disputs zwischen zwei Regierungen die Chancen auf eine politische Einigung mitunter entscheidend verbessern.

Einer Regierung mag es einerseits gelegentlich missfallen, wenn Parlamentarier hier ihre eigenen Wege gehen. Denn daraus kann zuweilen leicht der Eindruck entstehen, die internationale Politik würde konterkariert. Auf der anderen Seite kann sie von solchen Kontakten aber auch profitieren, etwa dann, wenn sie eine Botschaft übermitteln will, die direkten „diplomatischen Kanäle“ aber nicht genutzt werden können.

Dazu ein Beispiel: Als in den 60er-Jahren eine Vielzahl arabischer Staaten offiziell diplomatische Beziehungen zur damaligen DDR aufnahmen, blieb der deutschen Bundesregierung gemäß ihrer damaligen Doktrin keine andere Wahl, als ihrerseits die Beziehungen zu diesen Ländern abubrechen. In der Folgezeit waren es die Abgeordneten des Deutschen Bundestags, die die Kontakte zur arabischen Welt aufrechterhielten und sozusagen einen Sprachkanal zu den dortigen Regierungen offen hielten.

7. Parlamentarier jenseits aller diplomatischer Zurückhaltungszwänge

Es ist aber nicht immer so, dass es die Regierungen sind, die in der Handhabung internationaler Beziehungen eine gewisse Strenge üben. Häufiger ist vielmehr das Gegenteil der Fall; die Regierenden verfahren in der Außenpolitik weitaus milder, als es Parlamentarier tun. Regierungsmitglieder sprechen ungern heikle Themen bei internationalen Kontakten an. Z.B. werden Menschen- oder Bürgerrechtsverletzungen im

jeweils anderen Land oder Konflikte mit Drittstaaten eher zaghaft im Rahmen solcher Treffen auf hoher und höchster Regierungsebene thematisiert.

Es mag staatspolitische Gründe für ein solches Zögern geben (oder auch nicht). Meistens wird es so sein, dass die einander be gegnender Regierungen jeweils bestimmte Ziele verfolgen und etwas von ihrem Gegenüber haben wollen, z.B. die Zustimmung zu einem internationalen Vorhaben oder einen Auftrag für die heimische Wirtschaft. In solch einer Situation ist es gewiss nicht förderlich, wenn man das Gespräch mit einem für die Gegenseite unangenehmen Thema belastet.

Während sich Regierungsvertretern also notgedrungen eine gewisse verbale und thematische Beschränkung auferlegen, können Parlamentarier heikle Themen viel unumwundener zur Sprache bringen. Ein solchermaßen moderates offizielles Vorgehen einer Regierung, das nötigenfalls von Seiten des Parlaments durch akzentuierte Stellungnahmen flankiert wird, macht das Verhältnis der Staaten zueinander vielleicht konfliktträchtiger. Es macht es aber auch ehrlicher! Denn Ziel kann es gewiss nicht sein, Internationale Beziehungen nur auf Höflichkeitsfloskeln und flüchtigen Interessenidentitäten beruhen zu lassen. Ein solches zwischenstaatliches Verhältnis wäre wenig belastbar. Außerdem würde eine solche Außenpolitik nicht den Ansprüchen genügen, die man zu Recht im Hinblick auf das Völkerrecht inhaltlich an sie stellen darf.

Das internationale Handeln der eigenen Regierung einer stärkeren demokratischen Kontrolle zu unterziehen und intensiver parlamentarisch zu begleiten, sind somit die wichtigsten Gründe für interparlamentarische Beziehungen.

8. Das Parlament als Instrument der Völkerverständigung

Es gibt aber noch weitere: Der Gedanke der Völkerverständigung sowie die grenzüberschreitende Solidarität und Kollegialität von Parlamentariern untereinander sind weitere

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

bedeutsame Motive für ein internationales Engagement der Abgeordneten.

Eine Anreicherung der Außenpolitik der Regierung durch flankierende interparlamentarische Beziehungen eröffnet zudem gänzlich neue Möglichkeiten der Respektbezeugung und Vertiefung bestehender Kontakte.

So kommt es z.B. in Deutschland gelegentlich – mit Absicht nur sehr selten – vor, dass das Staatsoberhaupt eines anderen Landes eingeladen wird, vor dem Deutschen Bundestag zu sprechen. Dies stellt für den Gast als eine besondere Ehre da. Das fremde Staatsoberhaupt hat damit Gelegenheit, sich über die Parlamentarier direkt an das deutsche Volk zu wenden. Einem Staatsgast einen solchen Zugang zur Öffentlichkeit zu erschließen, besitzt eine starke Symbolkraft. Denn bedenken wir: Die mittlerweile überkommene Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts würde einen solchen Auftritt eines ausländischen Regierungsrepräsentanten vor einem nationalen Parlament als eine unstatthafte „Einmischung“ in die inneren Angelegenheiten des Landes verurteilen.

Ermöglicht man dennoch eine solche „Einmischung“, drückt sich darin ein ganz besonderes Vertrauensverhältnis aus. Solche Einmischungen und das Verwischen der klassischen Trennlinien zwischen der Exekutive und Legislative in Fragen der auswärtigen Beziehungspflege setzt Vertrauen voraus. Zugleich gehen derartige interparlamentarische Gepflogenheiten in angenehmer Art weit über den Gehalt rein zeremonieller Auftritte von Staatsoberhäuptern hinaus.

Wenn z.B. französische Abgeordnete bei einer Sitzung des Deutschen Bundestages anwesend sind und umgekehrt ihre deutschen Kollegen bei einer Sitzung der französischen Assemblée Nationale, so ist das Ausdruck der besonders vertrauensvollen Beziehung zwischen diesen beiden Ländern.

9. Parlamentarismus als weltweit wachzunehmende Aufgabe

Vertrauen lässt sich aber nicht nur über gemeinsame Sitzungen im Lichte der Öffentlichkeit aufbauen. Auch hinter den Kulissen kann ein verstärkter Austausch auf Arbeitsebene die Kontakte zwischen den Volksvertretungen verschiedener Länder intensivieren.

In vielen Ländern wurden eigens hierzu Austauschprogramme für Parlamentsangehörige sowie für Parlamentsmitarbeiter ins Leben gerufen. Den Teilnehmern solcher Programme erschließen sich auf diese Weise wertvolle Einblicke in den Kernbereich der nationalen Souveränität des jeweiligen Austauschlandes – eine Geste von kaum zu überbietender Symbolik.

Doch neben dem symbolischen Wert wohnt einer solchen institutionalisierten Kontaktpflege auch ein hoher praktischer Nutzen inne. Die an einem derartigen Austauschprogramm teilnehmenden Abgeordneten und Parlamentsmitarbeiter sehen sich in vielen Bereichen Herausforderungen gegenüber, die denen ihrer Kollegen im Gastgeberland ähneln.

Auch wenn die parlamentarische Realität in jedem Land allein schon wegen der unterschiedlichen Verfassungen und abweichenden Staatsformen eine andere sein dürfte, die grundsätzlichen Herausforderungen für die Parlamente sind die gleichen.

Weltweit stehen die Parlamente im Widerstreit zu ihren jeweiligen Regierungen. Sie alle begehren gewisse Rechte, insbesondere ihr Recht, zu informieren und Kontrolle über das Regierungshandeln und über den Staatshaushalt ausüben zu können. Sie alle haben sich zudem zur Aufgabe gemacht, den in eine Vielzahl von Einzelinteressen zerfallenden Volkswillen effektiv und inhaltlich ausgewogen zum tragenden Inhalt allen Handelns der Legislative und Exekutive werden zu lassen.

10. Parlamentarismus als Errungenschaft der Demokratie

Dass die Verwirklichung dieser grundlegenden Ziele keine Selbstverständlichkeit ist, dass es keine Normalität ist, dass ein Parlament seine verfassungsmäßige Funktion mit der nötigen Kraft und dem nötigen Selbstbewusstsein ausfüllen kann, zeigt ein Blick auf die Geschichte.

So war z.B. das erste gesamtdeutsche Parlament von 1848 zum Scheitern verurteilt, da Preußens König es ablehnte, als Kaiser die vom Parlament in der neu erarbeiteten Verfassung vorgesehene konstitutionelle Monarchie demokratischer Prägung zu etablieren.

Im späteren Kaiserreich von 1871 rang der Reichstag dann immerfort erst mit dem Reichskanzler Bismarck und später dann mit Kaiser Wilhelm II. um seine verfassungsmäßigen Rechte. Solche harten Auseinandersetzungen zwischen Legislative und Exekutive sind leider auch heute noch weltweit weitaus öfter anzutreffen, als es im Hinblick auf globale Geltung und Ausbreitung demokratischer Strukturen wünschenswert wäre.

Schlimmer noch: Nicht selten installieren Diktaturen willfährige Parlamente, um über die wahren undemokratischen Machtverhältnisse hinweg zu täuschen. Wie aber sollen sich überzeugte Demokraten in solchen Ländern, gar in solchen Parlamenten, gegenüber den eine solche Scharade betreibenden Herrschern verhalten? Sollen sie das Minimum an Rechten nutzen, das einem solchen Parlament zugebilligt wird? Oder sollen sie den Parlamentsbetrieb boykottieren, um seine Alibifunktion anzuprangern?

Das in diesem Zusammenhang bedeutsame Prinzip der Immunität von Parlamentariern, also des Schutzes der Abgeordneten vor strafrechtlicher Verfolgung, gilt leider noch immer nicht in allen Staaten. Gerade in als Demokratien getarnten Diktaturen sind Abgeordnete der Gefahr ausgesetzt, dafür bestraft zu werden, dass sie die Interessen des Volkes vertreten.

11. Gleiche Probleme – gleiche Lösungen?

Wir sehen: Parlamentarier stehen auf der ganzen Welt vor ähnlichen Problemen. Sie alle haben deshalb auch einander ähnliche „kollegiale“ Interessen. Es muss dabei aber nicht immer ums Grundsätzliche gehen, wie etwa um elementare Fragen der demokratischen Ordnung und ihrer konkreten staatlichen Verwirklichung.

Z.B. ist eines der vielen Probleme, das in allen Parlamenten auftritt, die Frage des Informationszugangs und des Informationsumfangs von Abgeordneten. Gerade angesichts der neuen Möglichkeiten, eine Vielzahl an Informationen per EDV erfassen, verwalten und zugänglich machen zu können, muss überlegt werden: Wie viele Informationen benötigt ein Abgeordneter mindestens, um vernünftige Entscheidungen treffen zu können? Wie viele Informationen sollte er andererseits im Höchstfall erhalten, damit er nicht in einer Flut von Details untergeht und den Blick auf das Wesentliche verliert?

Der interparlamentarische Beitrag zur Lösung dieser Probleme wird deutlich, wenn man angesichts solcher und anderer Fragestellungen aus der Praxis die Möglichkeiten für einen fruchtbaren Vergleich verschiedener Methoden in Betracht zieht. So könnten z.B. die Abgeordneten des kambodschanischen Parlaments in dieser Hinsicht von den amerikanischen Kongressabgeordneten oder den deutschen Bundestagsmitgliedern lernen. Sie könnten sich negative Erfahrungen ersparen und positive Beispiele übernehmen und an ihre Bedürfnisse anpassen. Das Rad muss nicht immer wieder neu erfunden werden. Ein interparlamentarischer Dialog auch Fachebene kann damit einen großen Beitrag zur Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Parlamente leisten.

Zwischenergebnis

Wir sehen also: Die auswärtigen Beziehungen eines Landes werden nach dem Verständnis der modernen Staatsrechtslehre heutzutage nicht allein von den Regierungen gepflegt. Neben der offiziellen Außenpolitik hat sich mehr oder weniger auch eine

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

„parlamentarische Außenpolitik“ entwickelt. Diese Form der Außenpolitik wird dabei nicht nur im Parlament selbst durch Kontrolle der regierungsseitigen Außenpolitik betrieben, sondern auch von Delegationen in interparlamentarischen Organisationen.

Solche interparlamentarische Organisationen bilden das Forum für einen Erfahrung- und Meinungsaustausch zwischen Parlamentariern unterschiedlichster Kulturkreise. Außerdem können auf diese Weise politische Prozesse langfristig begleitet und gewonnene Arbeitsergebnisse in das eigene Herkunftsland vermittelt werden.

Nachdem wir das Thema internationale Parlamentszusammenarbeit bislang eher allgemein erörtert haben, will ich im folgenden Teil nun aus deutscher Sicht einige konkrete Beispiele für interparlamentarische Organisationen und Formen der Kooperation und des Austauschs vorstellen.

INTERPARLAMENTARISCHE ORGANISATIONEN

Interparlamentarische Organisationen bilden die wichtigste Brücke für jede Form internationaler Parlamentszusammenarbeit. Der Deutsche Bundestag entsendet derzeit Delegationen zu folgenden interparlamentarischen Organisationen und regionalen Foren:

- Interparlamentarische Union (IPU)
- Europarat
- Parlamentarische Versammlung der NATO
- Parlamentarische Versammlung der OSZE
- Westeuropäische Union (WEU)
- Euromediterrane Parlamentarische Versammlung
- Ostsee-Parlamentarierkonferenz
- Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation

1. Interparlamentarische Union (IPU)

Nur die wenigsten wissen, dass der Völkerbund auf der Ebene der Parlamente eine frühe Vorläuferin hatte: die Interparlamente-

tarische Union (IPU). Die IPU wird von einigen im Hinblick auf ihre historischen Wurzeln auch als die „Mutter“ des Völkerbunds und der Vereinten Nationen bezeichnet.

Die IPU wurde 1889 gegründet und besteht bis heute. Sie ist eine internationale Vereinigung von Parlamenten mit dem Ziel, den Frieden zu sichern, das Verständnis für Demokratie weltweit zu fördern und die Menschenrechte zu wahren. In der IPU sind zurzeit 143 souveräne Staaten vertreten. Die IPU tagt zweimal jährlich in Form einer sogenannten Interparlamentarischen Konferenz.

Die IPU wurde Ende des 19. Jahrhunderts ins Leben gerufen, um die Regierungen der Welt für ein internationales Schiedsgericht zu interessieren, welches Frieden erhalten und Kriege abwenden kann. Ein erstes Ergebnis dieser Bemühungen war die Verabschiedung einiger internationaler Abkommen Anfang des 20. Jahrhunderts in Den Haag. Darin wurden zumindest Regeln für den Kriegsfall aufstellen – etwa die so genannte Haager Landkriegsordnung von 1907.

Zu einem echten Schiedsgericht, das bei Konflikten zwischen Regierungen vermitteln konnte, kam es aber erst nach dem Ersten Weltkrieg unter dem Eindruck der schrecklichen Verheerungen und des Massentodes auf den Schlachtfeldern.

Es waren bezeichnender Weise Parlamentarier gewesen, die 1889 die IPU ins Leben riefen und danach unermüdlich auf die Notwendigkeit einer solchen Institution hinwiesen. Ihnen ist es zu verdanken, dass nach dem Ende des Ersten Weltkriegs der Völkerbund entstand. Schon feierte man seine Gründung weltweit als Durchbruch für eine zukünftige „Weltregierung“. Denn endlich, so die Hoffnungen, gab es mit ihm eine weltumspannende Organisation mit fester Zuständigkeit für die Regelung von Konflikten.

Doch der Völkerbund scheiterte kaum 20 Jahren nach seiner Gründung vor allem an seinem Mangel an Autorität. Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs, zu dessen Entfesselung neben vielen anderen Ur-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

sachen auch die Kraftlosigkeit des Völkerbundes beigetragen hatte, lösten 1945 die Vereinten Nationen (VN) den gescheiterten Völkerbund ab.

Die VN sind, wie schon der Völkerbund zuvor, eine reine Regierungsorganisation, zu der die Regierungen der Mitgliedsstaaten Vertreter entsenden. Die VN haben jedoch keine parlamentarische Komponente. Die IPU hat sich deshalb in der Vergangenheit stets darum bemüht, zu einer Art parlamentarischen Versammlung für die VN zu werden. Einen Etappensieg errang die IPU auf diesem Weg im Jahr 2002, als ihr von der Vollversammlung der VN der Beobachterstatus verliehen wurde.

Es wäre gut, wenn es nicht dabei bliebe, sondern die VN eine echte parlamentarische Dimension erhielten. Denn für eine weitere internationale Demokratisierung braucht es auch eine parlamentarische Repräsentanz der Mitgliedsstaaten der VN, damit diese ihre Aufgabe als Global-Governance-System wahrnehmen kann.

Dass die IPU die hierfür notwendige parlamentarische Komponente stellen könnte oder zumindest für eine solche als Vorbild anzusehen ist, zeigen ihre Arbeit und ihre Erfolge der vergangenen Jahrzehnte.

Die IPU hat es sich ihrem Auftrag zufolge zur Aufgabe gemacht, sich mit globalen Problemen zu befassen, z.B. mit AIDS der internationalen Finanzordnung. Sie berät zu solchen Themen Entschlüsse und Berichte. Zwar haben solche Entschlüsse – anders als etwa einer Resolution des Weltsicherheitsrats – keine bindende Wirkung. Aber sie sollen nationale Parlamente zu eigenen Beratungen und Beschlussfassungen anregen. Oft ist es die IPU, die als erste ein neues Thema aufgreift, noch bevor nationale Parlament selbst hierzu aktiv werden.

Vor allem aber stellt die IPU eine ideale Kontaktbörse für einen echten Dialog zwischen Nord und Süd dar. Insbesondere Entwicklungsländer schätzen dies und profitieren vom hierdurch ermöglichten Wissenstransfer.

Überdies erfüllt die IPU auch eine humanitäre Funktion: Wo Parlamentarier in einem Staat in ihrer Arbeit behindert, kriminalisiert oder verfolgt werden, da können sie auf die Solidarität ihrer Kollegen in der IPU setzen. Ein spezieller Ausschuss für die Menschenrechte der Parlamentarier setzt in solchen Fällen erfolgreich auf Mittel der stillen wie auch der öffentlichen Diplomatie.

Mitglieder der IPU sind nicht einzelne Parlamentarier, sondern immer ganze Parlamente. Diese entsenden jeweils Abgeordnete aus ihrer Mitte zur IPU. Drei Parlamentarier jedes Mitgliedslands gehören dem „Rat“ der IPU an, der die Entschlüsse vorbereitet.

Während der beiden jährlichen Versammlungen der IPU tagen drei ständige Ausschüsse: zu Frieden und Sicherheit, zu Entwicklung und Finanzen sowie zu Demokratie und Menschenrechten. Parallel dazu finden Sonderkonferenzen zu wichtigen Themen statt. Seit mehreren Jahren werden von der IPU ferner regelmäßig Weltkonferenzen der Parlamentspräsidenten (IPU-PPKs) durchgeführt.

2. Europarat

Der Europarat ist die älteste zwischenstaatliche politische Organisation des europäischen Kontinents. Gegründet 1949, gehören ihm heute 46 Mitgliedsstaaten an. Bis auf das diktatorisch regierte Weißrussland sind inzwischen alle europäischen Länder Mitglieder des Europarats.

Die wichtigste Aufgabe des Europarats ist der Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europarat will dabei das Bewusstsein für eine europäische Identität bewahren, die sich auf gemeinsame und über die Kulturunterschiede hinausgehende Werte gründet.

Die Idee eines Europarats entwickelte bereits während des Zweiten Weltkriegs der englische Premierminister Winston Churchill. Dieser wollte ursprünglich einen internationalen Rat für jeden einzelnen Kontinent. Letztlich verwirklicht wurde aber nur der Europarat, und dies auch noch ohne den

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

von Churchill vorgesehenen Sicherheitsaspekt. Letzterer war zur Sache der kurz zuvor gegründeten VN geworden.

Wie ernst es dem Europarat mit der Verwirklichung seiner Ziele ist, zeigte sich z.B. 1967: Als in Griechenland das Militär die Macht ergriff, wurde die Mitgliedschaft Griechenlands suspendiert.

Die zwei Hauptorgane des Europarats sind das Ministerkomitee, in welchem die Mitgliedstaaten durch ihren Außenminister vertreten werden, sowie die Parlamentarische Versammlung, in welche die Parlamente der Mitgliedstaaten Vertreter entsenden. Der Europarat besteht dadurch in seinem Kern aus einer starken parlamentarischen Komponente.

Jedes der nationalen Parlamente entsendet je nach Einwohnerzahl zwischen zwei und 18 Abgeordnete in die Parlamentarische Versammlung. Auch wenn der Europarat selbst keinerlei Gesetzgebungskompetenz hat, haben seine Resolutionen – z.B. zum Umgang mit hetzerischen Inhalten im Internet oder zur Zulässigkeit von Sterbehilfe – in vielen seiner Mitgliedsstaaten Einfluss auf die dortige nationale Gesetzgebung.

Seit seiner Gründung hat der Europarat rund 200 Konventionen, Protokolle und Vertragswerke erarbeitet. Am bekanntesten ist die Europäische Menschenrechtskonvention aus dem Jahr 1953. Ein besonderer Erfolg des Europarats war es auch, dass auf eine Initiative der Parlamentarischen Versammlung hin mittlerweile in allen Mitgliedsländern die Todesstrafe abgeschafft oder zumindest ausgesetzt wurde.

Die Einhaltung von Demokratie und Menschenrechten in den einzelnen Mitgliedsstaaten werden vom Europarat ständig überwacht. Das stärkste Instrument der Parlamentarischen Versammlung ist hierfür das so genannte „Monitoring-Verfahren“. Damit kann die Versammlung einzelne Staaten unter eine Beobachtung durch Parlamentarier aus anderen Mitgliedsländern des Europarats stellen, etwa weil es dort zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Wird ein Mitgliedsland nach einschlägigen Be-

schwerden unter Beobachtung gestellt, bedeutet dies für dessen Regierung in der Regel eine schwere Blamage und eine Stärkung vor allem der oppositionelle Kräfte im jeweiligen Land.

3. Parlamentarische Versammlung der NATO

Ein weiteres Beispiel für eine erfolgreiche internationale parlamentarische Zusammenarbeit ist die Parlamentarische Versammlung der North Atlantic Treaty Organization (NATO).

Die NATO wurde 1949 von zwölf europäischen und nordamerikanischen Staaten gegründet.

Die NATO ist ein militärisches Staatenbündnis. Es verpflichtet seine Mitglieder zur friedlichen Konfliktbeilegung und freundschaftlichen Gestaltung internationaler Beziehungen. Ziel ist die Bewahrung der westlich-liberalen Gesellschaftsordnung durch politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit sowie Anerkennung demokratischer Prinzipien. Für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten verpflichtet der Vertrag die übrigen Mitglieder zur kollektiven Selbstverteidigung.

Der Einfluss der Parlamente auf das Handeln ihrer Regierungen in Fragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ist naturgemäß begrenzt. Regierungen lassen sich nicht gern von Parlamentariern in ihre Karten schauen, vor allem dann nicht, wenn Sachverhalte im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung der nationalen Sicherheit oder der Verteidigungsbereitschaft des Bündnisses geheim bleiben müssen.

Dennoch haben Parlamente mit zu entscheiden. So wird die Bundeswehr in Deutschland z.B. auch als „Parlamentsarmee“ bezeichnet, weil der Deutsche Bundestag jedem Einsatz der Streitkräfte des Landes zustimmen muss.

Doch was das Innenleben der Streitkräfte und strategische Entscheidungen zwischen den Bündnispartnern angeht, sind auch die

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

Mitspracherechte des Bundestages beschränkt. Was der Nordatlantikrat, das Zentralorgan der NATO, berät und beschließt, und wie der Generalsekretär des Bündnisses letztlich handelt, entzieht sich der Kontrolle durch die nationalen Parlamente.

Und dennoch haben es die Parlamente fertig gebracht, sich Einflussmöglichkeiten in Form der Parlamentarischen Versammlung der NATO zu sichern.

Bereits als die NATO im Jahr 1949 gegründet wurde, meldeten Parlamentarier ihren Wunsch nach Mitsprache an. Doch sie scheiterten lange vor allem am Widerstand Winston Churchills. Erst 1955 wurde auf Initiative des Belgiers Paul-Henri Spaak eine „NATO-Parlamentarierkonferenz“ gebildet. Formell gab diese sich den Auftrag, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fragen und die atlantische Solidarität zu fördern.

NATO-Parlamentarierkonferenz wurde jedoch nie zu einem offiziellen Organ der NATO; die Regierungen ließen dies nicht zu. Das mittlerweile in die Parlamentarische Versammlung der NATO umbenannte Gremium ist bis heute eine von der NATO unabhängige Organisation!

Gleichwohl fand die NATO zu einem Arrangement mit den Parlamentariern: So ist es mittlerweile üblich, dass der Generalsekretär der NATO an den halbjährlichen Treffen der Abgeordneten teilnimmt und dort auch vor der Versammlung spricht. Über diese Auftritte können sich nicht nur die Parlamentarier freuen. Denn der NATO-Generalsekretär und seine Kollegen aus dem Nordatlantikrat treffen hier auf ein Gremium von Sicherheits- und Verteidigungspolitikern der Mitgliedsstaaten, wie es hochkarätiger und vollständiger nicht besetzt werden könnte.

Da in der NATO das Einstimmigkeitsprinzip gilt und Entscheidungen der NATO über ihre strategischen Ziele demnach auch am Einspruch eines Parlaments eines einzigen Mitgliedslandes scheitern könnten, stellt die

Parlamentarische Versammlung für die NATO-Offiziellen das ideale Forum dar, um Parlamentarier vorab informieren und auf Entscheidungen einstimmen zu können.

Aber die Parlamentarische Versammlung der NATO taugt nicht nur als Frühwarninstrument und Meinungsbörse. Den Fall des Eisernen Vorhangs Anfang der 90er Jahre bereitete sie maßgeblich mit vor. Dabei setzten die Parlamentarier gezielt auf den Umstand, keine offizielle Einrichtung der NATO zu sein.

Bereits 1988 knüpften sie vorsichtig Kontakte zum damals noch kommunistischen Ungarn. Die Ungarische Regierung schickte schließlich ihren Außenminister zu einer Ausschusssitzung der Parlamentarischen Versammlung der NATO. Wäre die Einladung offiziell durch die NATO ausgesprochen worden, hätte sie vom damaligen Warschauer Pakt als Bedrohung aufgefasst werden können und vielleicht zu diplomatischen Verwicklungen geführt. Da sie aber unabhängig war, konnte die Parlamentarische Versammlung frei agieren und mehr tun als die NATO-Regierungen.

1989 bot das Gremium dann erneut die geeignete Bühne, um den Graben zwischen Washington und Moskau zu verkleinern. Der sowjetische Vize-Generalstabschef trat vor einem der Ausschüsse der Versammlung auf. Und eine Delegation von NATO-Parlamentariern stattete dem obersten Sowjet in Moskau einen Besuch ab. Solche und weitere Aktionen halfen, den Kalten Krieg zu beenden.

Das Verteidigungsbündnis zählt heute 26 Mitglieder. Die Parlamente aller dieser Länder sowie die 13 Parlamente, die assoziierte Mitglieder der Versammlung sind, schicken ihre Delegierten zu den halbjährlichen Treffen der Parlamentarischen Versammlung der NATO, die immer woanders und jeweils auf Einladung aus einem Mitgliedsland abgehalten werden.

Das Beispiel der parlamentarischen Versammlung der NATO zeigt, dass eine interparlamentarische Zusammenarbeit auch dann erfolgreich etabliert werden kann,

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

wenn sie von den beteiligten Regierungen ursprünglich gar nicht vorgesehen war.

4. Parlamentarische Versammlung der OSZE

Eine weitere Organisation, in der internationale Parlamentszusammenarbeit stattfindet, ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ging 1995 aus der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) hervor. Zu ihren 56 Mitgliedsstaaten gehören alle europäischen Länder, die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, die USA sowie Kanada. Die Ziele der OSZE sind die Sicherung des Friedens und der Wiederaufbau nach Konflikten. Anders als die NATO ist die OSZE nicht militärisch ausgerichtet. Sie versteht sich als „kollektives Sicherheitssystem“, das Gräben zwischen potenziellen Konfliktgegnern zuschütten will. Bereits aus diesem Grund ist ein zentrales Engagement von Parlamentariern nicht nur nützlich sondern geradezu unverzichtbar. Die OSZE fungiert in ihrem Gebiet als Frühwarnsystem, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge in Einem.

Bereits 1967 hatte der damalige Warschauer Pakt die Einrichtung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gefordert. Der Westen zögerte lange, darauf einzugehen. Insbesondere die Amerikaner verdächtigten die Sowjetunion, sie damit lediglich politisch aus Europa hinausdrängen zu wollen. Erst nach vielen Vorgesprächen wurde die Konferenz schließlich 1973 doch noch eröffnet – unter Beteiligung der USA und Kanadas.

15 NATO-Staaten, sieben Warschauer-Pakt-Staaten und 13 neutrale Staaten konferierten zwei Jahre lang in der finnischen Hauptstadt Helsinki. Das Ergebnis der Bemühungen war die KSZE-Schlussakte, auch Helsinki-Schlussakte genannt.

Im Tausch für konkrete Abrüstungsschritte hatten sich die Sowjetunion und die Warschauer-Pakt-Staaten darin international zur

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet, insbesondere zur Gewährleistung der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit.

Im Gegenzug hatte das kommunistische Lager durch die Konferenz erreicht, dass Deutschland die DDR als souveränen Staat und Verhandlungspartner auf internationalem Parkett anerkannte.

Die Umsetzung der Helsinki-Schlussakte wurde auf mehreren Folgekonferenzen überprüft. Der Vertragstext verbreitete sich derweil vor allem im Ostblock rasch unter den Menschen und wirkte dort überaus belebend auf die demokratische Dissidentenszene.

Die KSZE-Beschlüsse von 1975 markieren nach Einschätzung vieler Historiker damit nicht nur den Höhepunkt der Entspannungspolitik der 70er Jahre sondern auch den Anfang vom Ende des kommunistischen Ostblocks.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs wandelte sich später dann die Funktion der Konferenz. 1992 wurde die KSZE von den Vereinten Nationen als regionale Teilorganisation anerkannt und begann damit, in potenzielle Krisenherde in Europa und auf den Kaukasus Feldmissionen zu entsenden. Diese Missionen verschaffen sich ein Bild davon, wie die beobachteten Staaten funktionieren und ob dort die Menschen- und Bürgerrechte so eingehalten werden, wie es einst die KSZE-Schlussakte verlangte.

1995 wurde die KSZE dann in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) umbenannt.

Im Kern ist die OSZE zwar eine Regierungsorganisation, deren Arbeit thematisch wesentlich vom Ministerrat der Mitgliedsstaaten geprägt wird. Doch erlangt die daneben regelmäßig tagende Parlamentarische Versammlung fortlaufend an Bedeutung. Die Arbeitsschwerpunkte der Parlamentarischen Versammlung folgen dabei im Allgemeinen denen des Ministerrats. Hier sammeln sich Engagement und Expertise von Parlamentariern vor allem zu Südosteuropa und Zent-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

ralasien, jenen Regionen also, in denen die OSZE derzeit Missionen unterhält.

Das ganze Jahr über sind die Parlamentarier außerdem in Wahlbeobachtungsmissionen eingebunden und nehmen an weiteren Symposien und Regionalkonferenzen teil.

Zwischen dem Ministerrat und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE hat sich ferner mittlerweile eingeschoben, dass der jeweils amtierende Vorsitzende – im jährlichen Wechsel der Außenminister eines Mitgliedslands – der Parlamentarischen Versammlung einen Arbeitsbericht vorträgt und auch Fragen der Abgeordneten beantwortet.

5. Westeuropäische Union (WEU)

Sehen wir uns zunächst die Interparlamentarische Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung der Westeuropäischen Union (WEU) an.

Die heutige WEU wurde ursprünglich 1954 von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Italien gegründet. Die Mitglieder sollen sich vor allem im Falle eines bewaffneten Angriffs beistehen und Frieden und Sicherheit in Europa wahren. Mit der Gründung der NATO verlor die WEU aber schon bald an Bedeutung.

In den 90er Jahren wurde sie jedoch zur Formung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU wiederbelebt. Ihre Parlamentarische Versammlung, in die die Mitgliedsländer Volksvertreter entsenden, wurde in die so genannte „Interparlamentarische Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung“ umbenannt.

Mittlerweile befindet sich die Europäische Union auf dem besten Wege, sich neben der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration selbst auch zu einem Beistandspakt mit militärischer Komponente zu entwickeln. Mit dem Abschluss des derzeit laufenden Ratifizierungsprozesses eines neuen europäischen Grundlagenvertrags wird die Daseinsberechtigung der WEU daher neu zu erörtern sein.

Die interparlamentarische Versammlung der WEU hat sich schon früh um Wege zur Integration der WEU in die EU bemüht und hierfür verschiedene Optionen ausgearbeitet. Insoweit vollzieht sich die aktuelle Entwicklung ganz im Sinne der Ziele der WEU. Neben der Erörterung von Grundsatzfragen sind Themen der interparlamentarischen Versammlung vor allem aber die zahlreichen Aktivitäten, die die Mitgliedsstaaten der EU mittlerweile im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entfaltet haben, z.B. die Missionen der EU-Staaten zur Friedenssicherung in Bosnien und Herzegowina.

Die Parlamentarier nutzen die interparlamentarische Versammlung der WEU überdies zur Profilierung in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fragen – unabhängig von der NATO. Es sind z.B. bezeichnenderweise WEU-Parlamentarier, die auf eine engere wehrtechnische Zusammenarbeit mit dem europäischen Nachbarn Russland drängen und gleichzeitig die USA für ihre Pläne kritisieren, entgegen gültiger Abrüstungsabkommen auf dem Boden Europas ein Raketenabwehrsystem zu errichten.

6. Euromediterrane Parlamentarische Versammlung

Eine weitere interparlamentarische Organisation, die ich Ihnen kurz vorstellen möchte, ist die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung für eine Partnerschaft zwischen der Mittelmeerregion und Europa.

1995 setzte die EU den so genannten Barcelona-Prozess für eine Vertiefung der Partnerschaft zwischen der Mittelmeerregion und Europa in Gang. Der Begriff steht für eine gleichberechtigte Kooperation zwischen der EU und den Mittelmeer-Anrainerstaaten in den Politikbereichen Sicherheit, Wirtschaft, Soziales, Kultur.

Ziel ist die Schaffung einer EU-Mittelmeerfreihandelszone bis zum Jahre 2010. Der Barcelona-Prozess wurde auf parlamentarischer Ebene seit 1998 zunächst durch das Euromediterrane Parlamentarische Forum begleitet. Im Jahr 2003 wurde das Forum in eine ständige Versammlung

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

mit der Bezeichnung „Euromediterrane Parlamentarische Versammlung“ (EMPV) umgewandelt und damit institutionalisiert. Deutschland trat 2004 der EMPV bei.

Die Versammlung tagt seitdem einmal im Jahr in einem der Mitgliedsstaaten. Sie setzt sich zusammen aus 240 Parlamentariern, von denen jeweils eine Hälfte von den Partnerländern im Mittelmeerraum und die andere Hälfte von den Ländern der Europäischen Union entsandt werden.

Ziele der EMPV sind die politische wie wirtschaftliche Stabilität des Mittelmeerraums. Die stärkere Institutionalisierung der parlamentarischen Dimension soll dem euromediterranen Dialog neue Impulse verleihen. Zudem wollen die Parlamentarier die Verwendung von EU-Entwicklungsgeldern in den Partnerländern besser kontrollieren.

7. Ostsee-Parlamentarierkonferenz

Einen ähnlichen Ansatz verfolgen die Ostsee-Parlamentarierkonferenz sowie die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation.

Um zusammen zu führen, seit den Zeiten der mittelalterlichen Hanse kulturell zusammengehört, durch den Kalten Krieg jedoch über Jahrzehnte voneinander getrennt war, gründeten Parlamentarier aller Ostseeanrainerstaaten im Jahr 1991 die Ostsee-Parlamentarierkonferenz. Diese dient als Diskussionsforum und der Bewältigung der dringenden Umweltprobleme der Ostsee, die sich nur durch gemeinsame Anstrengungen werden meistern lassen. Zugleich sollen über die Ostsee-Parlamentarierkonferenz die wirtschaftlich weniger entwickelten ehemaligen Ostblockländer an die höheren westlichen Standards auf dem Gebiet der Schiffssicherheit herangeführt werden, um Havarien zu vermeiden, die zu einer Naturkatastrophe für die gesamte Region führen könnten.

Wie an der Ostsee, so blicken auch die Staaten am Schwarzen Meer auf eine gemeinsame kulturelle Identität und jahrhundertelange Wirtschaftsbeziehungen zurück. Die Region wurde in den vergangenen Jahren von zahlreichen internen Konflikten

heimgesucht, spielt aber für Erdölförderung und -transport eine zunehmend bedeutsame Rolle. Der Deutsche Bundestag entsendet deshalb, wie auch die Französische Nationalversammlung und israelische Knesset Delegierte mit Beobachterstatus in die Parlamentarische Versammlung der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation, die sich der politischen Stabilisierung der Region dient.

8. Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation

Ich möchte diesen Teil meines Vortrags im Sinne eines kleinen abschließenden Exkurses mit einem Beispiel für interparlamentarische Zusammenarbeit aus dem Bereich der ASEAN abrunden.

Seit 1996 kommen im Asia-Europe Meeting (ASEM) Regierungsvertreter der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Europäischen Kommission mit den Mitgliedern asiatischer Staaten, insbesondere der ASEAN-Staaten, zusammen. ASEM ist als informelles Dialogforum konzipiert. Ziel der ministeriellen Gespräche und zweijährlichen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus Europa und Asien ist ein Austausch über Themen und Probleme Asiens und der EU sowie im Austausch untereinander. Auch die Fachminister kommen regelmäßig, meist jährlich zu Beratungen zusammen.

Doch auch hier ist festzustellen: Es waren vor allem Parlamentarier, die frühzeitig Bindungen zwischen der EU und Asien knüpften. Die ersten parlamentarischen Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und den ASEAN-Mitgliedsstaaten gehen zurück auf die 70er Jahre. 1979 vereinbarte man regelmäßige interparlamentarische Beziehungen zwischen dem EP und Parlamentariern der ASEAN-Staaten. 1996 wurden die Kontakte in Gestalt des Asia-Europe Parliamentary Partnership (ASEP) dann institutionalisiert. ASEP ist dabei bewusst als parlamentarisches Gegengewicht zu den Regierungstreffen der ASEM angelegt.

Gastgeber der jährlichen ASEP-Treffen sind abwechselnd Mitgliedsländer der EU und der ASEAN. Weil in der ASEM sowohl alle EU-Staaten als auch die wichtigsten asiatischen Länder, insbesondere die ASEAN-Staaten,

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

vertreten sind, stellt ASEP nach einhelliger Auffassung der Parlamentarier der beteiligten Länder das bestmögliche Forum dar, um den von der ASEM auf Regierungsebene gestalteten Dialog zwischen den Kontinenten parlamentarisch zu begleiten.

PARLAMENTARISCHE BEGEG- NUNGSPROGRAMME

Die genannten Beispiele für interparlamentarische Organisationen zeigen: Solche Organisationen sind ein wichtiger Bestandteil der internationalen Parlamentszusammenarbeit. Sie sind sicherlich auch die mit Abstand sichtbarste Form der Zusammenarbeit und des Austausches von Parlamentariern über Ländergrenzen hinweg.

Aber interparlamentarische Organisationen sind nicht die einzige Variante, in der sich Parlamentarier begegnen können. Die Praxis der Parlamentsarbeit wird weitaus stärker von diversen parlamentarischen Begegnungs- und Austauschprogrammen geprägt, die bi- oder multilateral zwischen den Staaten etabliert wurden.

Der Deutsche Bundestag pflegt einen regen Austausch über gemeinsam mit Parlamenten anderer Länder gebildete Parlamentariergruppen. Hinzu treten Austauschprogramme für Schüler, junge Berufstätige, Praktikanten und Mitarbeiter des Parlaments sowie ein Programm zur interparlamentarischen Ausbildungshilfe.

1. Die Parlamentariergruppen

Parlamentariergruppen sind das lebendigste Bindeglied zwischen einem Parlament und dem Ausland. Im Deutschen Bundestag gibt es Parlamentariergruppen seit rund 50 Jahren. Über sie pflegen die Abgeordneten bilaterale Kontakte zu den nationalen Parlamenten eines oder mehrerer Partnerstaaten.

Der Ansatz ist es, möglichst oft das Gespräch mit den Abgeordneten und anderen Vertretern der Partnerstaaten zu suchen, um Erfahrungen, Informationen und Meinungen auszutauschen. In vielen Partnerparlamenten des Deutschen Bundestags

gibt es umgekehrt entsprechende Parlamentariergruppen für Deutschland, die das gleiche Ziel für ihr nationales Parlament verfolgen.

Meistens engagieren sich gerade solche Abgeordnete in Parlamentariergruppen, die ein besonderes politisches oder kulturelles Interesse an einem bestimmten Staat oder einer bestimmten Region entwickelt haben. Welcher Fraktion ein Abgeordneter angehört, spielt für seine Mitarbeit in einer Parlamentariergruppe in der Regel keine

Bedeutung. Jede Parlamentariergruppe verfügt jedoch über einen Vorstand, in dem üblicherweise alle Fraktionen der Parlamente vertreten sein sollen.

In Deutschland werden Parlamentariergruppen in jeder Wahlperiode neu vom Präsidenten des Deutschen Bundestages förmlich eingesetzt. Das hilft, den Überblick über derartige Aktivitäten wahren und die entsprechende organisatorische Unterstützung durch die Parlamentsverwaltung sicherstellen zu können. Die Abgeordneten in einer Parlamentariergruppe entscheiden selbst, welchen Inhalt ihr Arbeitsprogramm haben soll. Meistens gibt die aktuelle Politik die Tagesordnung vor.

Parlamentariergruppen im Deutschen Bundestag haben das Recht, einmal in der Legislaturperiode mit einer rund siebenköpfigen Delegation den Partnerstaat bzw. die Partnerregion zu bereisen. Umgekehrt dürfen sie einmal pro Legislaturperiode ihre ausländischen Kollegen nach Deutschland einladen. Die für die Reisen und den Empfang von Gästen anfallenden Kosten werden aus dem Haushalt des Deutschen Bundestags bestritten.

Abgeordnete, die sich einer der Gruppen anschließen, bringen damit gewöhnlich ihre Sympathie für den jeweiligen Partnerstaat zum Ausdruck. Es besteht keine Verpflichtung, sich auf diese Weise zu engagieren. Wer es gleichwohl tut, engagiert sich also freiwillig und mit entsprechend ausgeprägter Motivation.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

In Deutschland hat es sich bewährt, dass Abgeordnete, die über mehrere Wahlperioden im Parlament sind, einem einmal ausgesuchten Partnerstaat bzw. der zugehörigen Parlamentariergruppe die Treue halten. Auf diese Weise kommt es vor, dass Sie nicht selten mehrere Botschafter und Außenminister überdauern und im Laufe der Jahre zu einflussreichen Experten für den Partnerstaat werden.

Über Parlamentariergruppen erhalten die Abgeordneten oft einen privilegierten Zugang zu Informationen. Sie lernen Außenminister, Regierungschefs und Parteivorsitzende des jeweiligen Landes persönlich kennen und erschließen sich damit besondere Zugangsmöglichkeiten.

Besonders wenn es zwischen den Regierungen des Partnerstaates und dem eigenen Land zu Verstimmungen kommt, kann eine entsprechende Parlamentariergruppe solche Verbindungen nutzbringend einsetzen. Denn unter Abgeordneten wird gemeinhin offen und freundschaftlich kommuniziert.

Dazu ein Beispiel: Als die Beziehungen zwischen Deutschland und den USA im Jahr 2003 wegen des Irakkriegs einen Tiefpunkt erreichten, kamen Abgeordnete der US Congress Study Group on Germany auch dann noch zum jährlichen Treffen nach Deutschland, um über die Differenzen zu sprechen, als viele anderen bilateralen Kontakte schon längst auf Eis gelegt worden waren. Der Faden zwischen den Parlamenten riss nicht ab, egal wie unterkühlt das Verhältnis der Regierenden zueinander auch war.

Parlamentariergruppen können übrigens auch Kontakte zu Ländern unterhalten, die international nicht von allen als Staat anerkannt sind. So unterhält die Deutsche Bundesregierung z.B. keine offiziellen Kontakte zu Taiwan, da sie der Auffassung Chinas folgt, es gebe nur einen chinesischen Staat. Dennoch unterhält im Deutschen Bundestag eine als „Parlamentarischer Freundeskreis Berlin-Taipei“ bezeichnete Parlamentariergruppe Beziehungen zu taiwanesischen Abgeordneten.

Ein weiteres erwähnenswertes Beispiel für eine besonders nützliche Parlamentarische Gruppe ist die Deutsch-Koreanische Parlamentariergruppe. In dieser bestehen Überlegungen, zu einer gemeinsamen Sitzung in Berlin Parlamentarier aus Nord- und Südkorea einzuladen und mit ihnen Erfahrungen über die Herausforderungen und Chancen einer Wiedervereinigung auszutauschen.

2. Die Parlamentspräsidentenkonferenzen

Nur kurz erwähnen will ich an dieser Stelle, dass nicht nur Parlamentarier aus verschiedenen Ländern, sondern auch die Präsidenten der verschiedenen Parlamente einen regelmäßigen Meinungsaustausch pflegen. So genannte Parlamentspräsidentenkonferenzen bilden hierfür den institutionellen Rahmen.

3. Die Austauschprogramme

Doch nicht nur die Abgeordneten und die Präsidenten der Parlamente pflegen regen Kontakt mit ihren Kollegen anderer Länder.

Der Deutsche Bundestag hat, wie auch viele andere Länder, eigens Praktikums- und Austauschprogramme für Schüler und junge Berufstätige, Hochschulabsolventen und deutsche sowie ausländische Parlamentsmitarbeiter ins Leben gerufen.

Ich möchte diese Programme kurz vorstellen, da sie die internationale Parlamentszusammenarbeit um eine wie ich finde wertvolle Komponente jenseits des puren Parlamentarismus erweitern.

a) Das Parlamentarische Patenschaftsprogramm (PPP) für Schüler und junge Berufstätige

Das wichtigste der Austauschprogramme ist das so genannte Parlamentarische Patenschaftsprogramm (PPP). Von ihm profitieren Schüler und junge Berufstätige. Das PPP beruht auf einer Vereinbarung zwischen dem Bundestag und dem US-Kongress und gilt nur für die USA. Das Programm wurde 1983 aus Anlass des 300. Jahrestages der ersten deutschen Auswanderung in die damals „Neue Welt“ aufgelegt. Denn viele

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

Amerikaner – rund 50 Millionen – haben deutsche Vorfahren. Neben der besonderen Verbundenheit Deutschlands soll das Programm auch die traditionell guten Beziehungen zu den USA unterstreichen.

Jedes Jahr gehen über das Programm rund 300 Schülerinnen und Schüler zwischen 15 und 17 Jahren und bis zu 100 junge Berufstätige bis höchstens 22 Jahre aus Deutschland für ein Jahr in die USA, um dort zu lernen oder zu arbeiten. Die gleiche Zahl junger Amerikaner ist umgekehrt jeweils zu Gast in Deutschland.

Die Teilnehmer werden von erfahrenen Austauschorganisationen zusammen mit Abgeordneten ausgewählt, die als „Paten“ mitwirken. Die Kosten für Vor- und Nachbereitungsseminare, für die Flugreisen, die Versicherung und das sonstige Programm übernimmt für die deutschen Teilnehmer der Deutsche Bundestag.

Die „Paten“ sind dazu aufgerufen, sich um die von ihnen ausgewählten jungen Leute zu kümmern, insbesondere Kontakt zu ihnen zu halten. Dadurch wecken sie bei diesen nicht selten ein gesteigertes Interesse an der Politik.

b) Das Internationale Parlaments-Praktikum (IPP)

In einem weiteren Programm, dem so genannten Internationalen Parlaments-Praktikum (IPP), ermöglicht der Deutsche Bundestag seit 1986 jährlich rund 100 jungen Hochschulabsolventen aus 21 Ländern, die Arbeit des Parlaments einmal direkt miterleben zu können.

Das IPP ist ein weltweit einmaliges Stipendium. Schirmherr des Programms ist der Bundestagspräsident, der die Stipendien in Zusammenarbeit mit den Berliner Universitäten vergibt. Das Programm wendet sich vor allem an zukünftige Führungskräfte, die in den parlamentarischen Alltag hinein schnuppern und hinter die Kulissen deutscher Politik blicken wollen.

Über das IPP-Programm sollen Menschen aus den verschiedensten Regionen der Welt

gemeinsam leben, lernen und Kontakte knüpfen. In dem Programm treffen junge Bürger etablierter und sich noch entwickelnder Demokratien aufeinander, um in Deutschland diejenigen Erfahrungen zu sammeln, die ihnen später einmal helfen können, die Zukunft ihrer Heimatländer gemeinsam mit anderen Nationen zu gestalten.

c) Der Arbeitseraustausch (MAT) und die Interparlamentarische Ausbildungshilfe (IPAH)

Der Bundestag führt außerdem mit den Parlamenten einiger Länder in beiden Richtungen einen bilateralen Arbeitseraustausch durch. Die Verwaltungsmitarbeiter, die an diesem Erfahrungsaustausch zwischen den Parlamenten teilnehmen, lernen über Gespräche mit ihren Fachkollegen den Aufbau und Arbeitsweise des jeweiligen Partnerparlaments kennen. Ganz nebenbei entstehen persönlichen Kontakte, die die Arbeitsbeziehungen zwischen den Verwaltungsmitarbeitern und den Parlamenten nachhaltig stärken können.

Eine Art Interparlamentarische Ausbildungshilfe findet zudem für Parlamentsmitarbeiter aus afrikanischen, asiatischen, lateinamerikanischen und europäischen Ländern statt, deren Länder sich in einer Phase des demokratischen Neubeginns oder der Umstrukturierung befinden.

Die Bundestagsverwaltung setzt dabei regionale und thematische Schwerpunkte. Während man sich bis Ende der 80er Jahre ausschließlich um Parlamentsmitarbeiter aus Ländern der so genannten Dritten Welt kümmerte, kamen die Ausbildungsprogramme ab 1990 dann vor allem verstärkt mittel- und osteuropäische Ländern, den GUS-Staaten und seit 2001 schließlich auch südosteuropäischen Ländern zugute.

Die im Rahmen der Programme abgehaltenen Seminare geben den Teilnehmern einen Überblick über Arbeitsweise und Struktur der Bundestagsverwaltung. Auf diese Weise sollen Stellung und Aufgaben eines Parlaments in einer modernen parlamentarischen Demokratie vermittelt werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

KAMBODSCHA

HORST POSDORF

Februar 2008

www.kas.de/kambodscha

www.kas.de

ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS

Ich fasse zusammen: Parlamentarier arbeiten auf vielfältige Weise international mit Kollegen aus anderen Parlamenten zusammen. Sie tun dies nicht nur im Rahmen internationaler Organisationen, die der Begegnung und Zusammenarbeit in Form von parlamentarischen Versammlungen dienen. Eine Zusammenarbeit vollzieht sich auch in unzähligen bi- oder multilateral konstruierter Parlamentariergruppen. Hinzu kommen diverse Austauschprogramme für die Mitarbeiter und Nachwuchskräfte auf Arbeitsebene des jeweiligen Parlamentsbetriebs.

Parlamentariern stehen damit trotz der auf den ersten Blick primären Zuständigkeit der jeweiligen Regierung für die Außenpolitik eines Landes eine Reihe von Möglichkeiten offen, sich auch ganz persönlich für Frieden, Völkerverständigung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte einsetzen zu können.

Ich würde mich freuen, wenn Ihnen mein Vortrag den einen oder anderen nützlichen Hinweis zur Entwicklung bzw. Steigerung eines entsprechenden Engagements des kambodschanischen Parlaments geben konnte.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Horst Posdorf ist Mitglied des Europaparlaments und erhielt für seine entwicklungspolitischen Verdienste im Jahr 2008 von der University of Cambodia die Ehrendoktorwürde.