

Ulrich Schöler

# Internationale Förderung von Demokratie und Parlamentarismus

Die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist seit langem ein Schwerpunkt der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Verstärkt zeigt sich, dass eine nachhaltige Entwicklung auch stabile demokratische Strukturen auf staatlicher Ebene, insbesondere durch starke Parlamente benötigt. Der Beitrag gibt einen ersten Überblick über die Aktivitäten des Deutschen Bundestages beim Aufbau von Parlamentsverwaltungen in Transformationsländern.

Schlagwörter:

Demokratie - Demokratisierung - Deutscher Bundestag - Parlamentarismus - Entwicklungszusammenarbeit - Parlamentsverwaltung

# INTERNATIONALE FÖRDERUNG VON DEMOKRATIE UND PARLAMENTARISMUS

|| Ulrich Schöler

Demokratie, der Aufbau des Staates auf Grundlage der Volkssouveränität, die Bindung des Staates an Recht und Gesetz, Gewaltenteilung, Kontrolle und Partizipation und dem allem vorausgehend: die Definition der Grund- und Menschenrechte – dies ist nicht allein der Kern des Grundgesetzes, eine Beschreibung des politischen Systems der Bundesrepublik, sondern auch die Essenz unseres politischen Selbstverständnisses. Es ist ein Selbstverständnis, das einerseits von den historischen Erfahrungen mit Nationalsozialismus, Völkermord und Krieg geprägt ist, dem unbedingten Willen, dies nie wieder geschehen zu lassen, und andererseits ein Selbstverständnis, das uns mit den westlichen Demokratien, vor allem in Europa, aber auch den USA und anderen Teilen der Welt verbindet. Auch wenn die westliche Demokratie, und vor allen die politisch Verantwortlichen, im Moment durch populistische Bewegungen vor ihrer wohl stärksten Herausforderung stehen, verbindet uns der Gedanke, dass es sich nach wie vor lohnt, die Demokratie, den Aufbau von Rechtsstaat und Parlamentarismus auch international zu unterstützen.

Gerade die europäische Erfahrung zeigt uns: Demokratien führen keine Kriege gegeneinander. Sie finden politische Wege der Konfliktlösung. Schon das allein zeigt den Wert der Demokratie für internationale Stabilität und den Sinn, Demokratieförderung zum Gegenstand von internationaler Politik zu machen. Die zivile Konfliktlösung nach außen spiegelt auch die innenpolitische Errungenschaft der Demokratie: Pluralismus als positiver Wert einer Gesellschaft, demo-

kratische und rechtsstaatliche Verfahren als Formen des politischen Zusammenlebens, Freiheit als Voraussetzung dafür, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess beteiligen können.

Wenn Demokratie im Kern regelmäßige freie und faire Wahlen, Informations-, Presse- und Versammlungsfreiheit sowie rechtsstaatliche Beschränkungen und Kontrolle der Regierung meint, so erwirtschaften Demokratien im Vergleich zu Autokratien eine Wohlfahrtsdividende. Bei allen unterschiedlichen Möglichkeiten ein demokratisches System zu organisieren, scheint es doch einen Konsens zu geben, dass die Stabilität von Parlamenten mit funktionierenden Parteiensystemen für das Gelingen von Demokratie ein wichtiger, wenn nicht sogar entscheidender, Faktor ist. Demokratische Parlamente geben der Austragung von Konflikten, dem Austausch von Meinungen und dem Interessenausgleich einen festen Ort, sie bündeln die Meinungen und Mitwirkungsmöglichkeiten. Im Idealfall sind sie ein Ort der öffentlichen Kontrolle der Regierung, und ein Ort der transparenten Auswahl politischen Personals und nachvollziehbarer Mehrheitsentscheidungen zum Wohle der Gesellschaft.

Die Förderung des Aufbaus von demokratisch legitimierten Parlamenten als Teil internationaler Aktivitäten des Deutschen Bundestages liegt damit quasi auf der Hand. Dies gilt in zweifacher Hinsicht. Zum einen auf der politischen Ebene, auf der der Bundestag verstärkt zum Akteur der Außenpolitik wird. Zum anderen ist der Bundestag

selbst Beispiel, „role model“, für viele Parlamente im Wandel geworden. Das Interesse an den besonderen Erfahrungen des Bundestages, an der Expertise seines Personals ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Länder und vor allem Parlamente in einem politischen Transformationsprozess schauen sich heute sehr viel genauer an, welche Vorteile die unterschiedlichen Parlamentsmodelle für das Demokratieverständnis ihres Landes mit sich bringen. Für die Arbeit eines Parlamentes, die Gestaltung seiner Geschäftsordnung und der politischen Abläufe ist es nicht unerheblich, ob man sich zum Beispiel am klassischen Westminster Modell oder am Modell der französischen Nationalversammlung orientiert oder eben am Deutschen Bundestag.

#### Exkurs IPU

Die Interparlamentarische Union (IPU) ist ein Dialogforum für aktuelle politische, wirtschaftliche und soziale Themen von internationalem Interesse für Parlamentarier aus 171 Ländern. Sie arbeitet dabei eng mit den Vereinten Nationen zusammen. Inhaltlich konzentriert sich die IPU auf den Schutz und die Achtung der Menschenrechte, die Förderung von Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie nachhaltiger Entwicklung, Finanzen und Handel. Praktische Ergänzung erfahren diese Themen durch eine Vielzahl von ausgesuchten Aufbauprojekten. Dazu gehören auch zahlreiche Projekte zum Aufbau von Parlamentsverwaltungen. Die IPU wurde 1889 gegründet und hat seit 1921 hat sie ihren Hauptsitz in Genf. Der Deutsche Bundestag entsendet in der 18. Wahlperiode zu den Versammlungen der IPU eine 8-köpfige Delegation.

Die koloniale Vergangenheit Großbritanniens und Frankreichs und der daraus hervorgegangenen Vereinigung wie Commonwealth und Frankophonie prägen bis heute die Gesellschaften und damit auch das jeweilige politische Selbstverständnis bis

hin zur Organisation der Parlamente erheblich. In den vergangenen Jahren ist jedoch - nicht zuletzt in der Interparlamentarischen Union (IPU) - ein Diskussionsprozess in Gang gekommen, bei dem die Parlamente im Wandel sich die Systeme und Parlamentsmechanismen der etablierten Demokratien im Sinne von „best practices“ anschauen und prüfen, was davon zu den eigenen kulturgeschichtlichen Hintergründen und politischen Rahmenbedingungen passt. In diesem Zusammenhang entdecken viele Länder das Modell der Bundesrepublik Deutschland.

#### Deutsche Erfahrungen und Rolle des Bundestages

Zum einen interessieren die besonderen Erfahrungen, die Deutschland in seinen Transformationsprozessen gemacht hat, in der jüngeren Vergangenheit bei der Wiedervereinigung, des Umbaus der Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft in Ostdeutschland, aber auch die ganz prägenden Erfahrungen bei der Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte, dem Aufbau von Demokratie nach einer Diktatur sowie Verständigung und Versöhnung.

Zum anderen ist die Gestaltung des politischen Systems insgesamt von Interesse: Die Ausgestaltung des Föderalismus, die Stabilität des Parteiensystems, die starke Rolle des Verfassungsgerichts, die besonders prägende Bedeutung der Grund- und Menschenrechte und eben die Rolle des Parlaments.

Die starke Rolle des Bundestages im politischen System, der Bundestag als Herzkammer der Demokratie, steht dabei im Mittelpunkt. Dies zeigt sich einerseits in der Stellung und den Rechten des Bundestages im Grundgesetz, aber ebenso in der parlamentarischen Praxis und Geschäftsordnung. Der Bundestag verfügt über ausgeprägte Kontrollrechte gegenüber der Regierung als Ganzes. Dies zeigt sich besonders in den vielfältigen Minderheitsrechten im Parlament, die einerseits die Opposition, damit aber auch die Kontrolle gegenüber der Re-

gierung stärken. Dies ist umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass ein modernes parlamentarisches System eher von einer Gewaltenschwächung als -teilung geprägt ist, d.h. die Parlamentsmehrheit ihre Aufgabe eher in der Stützung der Regierung als in ihrer Kontrolle sieht. Gleichzeitig verfügt der Bundestag mit dem Budgetrecht nicht nur über ein starkes Element der Kontrolle, sondern auch der Gestaltung und Mitwirkung. Ein Vergleich der Rolle der Haushaltsausschüsse von Bundestag, House of Commons und Assemblée nationale zeigt, dass der Bundestag und seine Abgeordneten deutlich mehr konkrete und aktive Steuerungsmöglichkeiten haben.

Das Interesse an all diesen Erfahrungen ist nicht nur ein theoretisches, sondern zeigt sich sehr praktisch in den Nachfragen nach Unterstützung bei der Gestaltung von Verfassungen und Geschäftsordnungen wie nach Unterstützung beim Aufbau von Parlamentsverwaltungen und deren Organisation. Die Anfragen zu Parlamentsberatungen sind in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen, auf politischer Ebene wie auch auf Ebene der Verwaltungen.

### **Aktivitäten des Bundestages**

Die politische Unterstützung findet über internationale Gremien wie zum Beispiel den Parlamentarischen Versammlungen wie als Gremium der OSZE oder vor allem der IPU im Verbund mit den Vereinten Nationen statt. Die Aktivitäten der Abgeordneten, vor allem auch in den bilateralen oder multilateralen Parlamentariergruppen des Bundestages sind hier ein wichtiges Element. Einen Rahmen für politische Unterstützung bieten in spezieller Weise auch die Aktivitäten und Kontakte der politischen Stiftungen, die in ihre internationalen Projekte Mitglieder des Deutschen Bundestages einbinden. Gerade hier wird als peer-to-peer Unterstützung sehr wertvolle Arbeit geleistet.

Nicht wenige Akteure in neuen Demokratien weltweit haben durch Programme

der deutschen politischen Stiftungen Einblicke, Erfahrungen und Unterstützung erhalten, die beim Aufbau der eigenen Parlamente hilfreich sein konnten. Dass diese Unterstützungen nicht als Belehrung angelegt und praktiziert werden, ist heute Konsens. Partnerschaftliche Kooperation und Bedürfnisorientierung im interkulturellen Licht sind die Leitbilder in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Dieser Leitgedanke prägt auch die internationale Zusammenarbeit der Parlamente bei Programmen zur Unterstützung von Parlamentsverwaltungen. Der Aufbau funktionierender und stabiler Parlamentsverwaltungen ist der entscheidende Faktor einer erfolgreichen Demokratieförderung. Eine neutrale und fachlich gut ausgestattete Verwaltung wird als elementare Voraussetzung, neben den politischen Voraussetzungen einer demokratischen Verfassung und Geschäftsordnung, angesehen. Für internationale Projekte des capacity building hat die IPU mit unserer Unterstützung die sogenannten „common principles“ als Selbstverständnis und Standard verabschiedet. Neben dem grundlegenden Gedanken der partnerschaftlichen Kooperation gehören Fragen der Nachhaltigkeit, internationalen Vernetzung und Beachtung demokratischer Mindeststandards dazu.

Der Bundestag hat an der Entwicklung dieser Leitgedanken aktiv mitgewirkt und setzt sie in den eigenen Programmen der internationalen Parlamentsberatung um.

Der Bundestag berät dabei mit zwei Schwerpunkten:

a) institutionelle Perspektive: Geschäftsordnung, Haushalt, parlamentarische Abläufe, Öffentlichkeitsarbeit und weitere einzelne Felder

b) „technische“ Perspektive: welche Infrastruktur ist nötig, damit ein Parlament auch eine politisch starke Stellung einnehmen kann und die Abgeordneten ihre Kontroll- und Mitwirkungsrechte auch effektiv ausüben können?

Zielgruppe der Beratung des Bundestages sind vor allem Parlamentsverwaltungen und ihre Mitarbeiter. Dies beginnt bei technischen Fragen (IT-Ausstattung, Büros), über strukturelle Unterstützung und fachliche Beratung der Gremien bis hin zur inhaltlichen Beratung durch einen Wissenschaftlichen Dienst.

Das Interesse am Aufbau eines Wissenschaftlichen Dienstes ist international sehr groß. Die besondere politische Bedeutung eines Wissenschaftlichen Dienstes, und davon ausgehend die politische Relevanz bei einer Beratung, die über das reine capacity building hinausgeht, lässt sich hier gut aufzeigen:

Für die Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Gesetzgebungsarbeit ist eine (regierungs-) unabhängige Beratung für Abgeordnete essentiell. Ein eigener Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments ist dafür elementar. Dazu gehören einerseits technische Ressourcen wie Datenbanken, Bibliothek, freier Quellenzugang. Zugleich benötigt man aber auch wissenschaftlich ausgebildetes Personal zur verständlichen Aufbereitung des Materials für den politischen Ablauf.

Die Arbeit eines Wissenschaftlichen Dienstes erfolgt unabhängig von politischen Mehrheiten, d.h. die Darstellungen sind so neutral, dass sie grundsätzlich von allen politischen Richtungen im Parlament genutzt werden können. Alle Mitglieder eines Parlamentes können den Dienst gleichberechtigt nutzen. Diese Unabhängigkeit stärkt die Rechte der politischen Minderheiten (und ihre Fähigkeit zur politischen Kontrolle) besonders. Die politische Interpretation bzw. Aufbereitung ist dagegen Sache der Abgeordneten und ihrer Arbeitsstäbe. Nur die politische Ebene hat auch die demokratische Legitimation (und den Auftrag) politisch zu bewerten und zu entscheiden.

Wie dies aber praktisch funktioniert, welche personellen, technischen und politischen Herausforderungen das im Alltag mit

sich bringt, ist Gegenstand von Beratungsaktivitäten. Und dies lässt sich nicht abstrakt vermitteln, sondern nur durch Kolleginnen und Kollegen der Bundestagsverwaltung, die tagtäglich in diesem Umfeld und mit diesen Herausforderungen arbeiten.

Das gilt noch viel mehr für die Beratungsaktivitäten mit dem thematischen Schwerpunkt der Geschäftsordnung. Auch hier lässt sich abstrakt darstellen, was eine Geschäftsordnung ist. Aber was dies in der Praxis des Parlamentsalltags besonders im Plenum oder bei streitigen Aspekten wie z.B. der Interpretation von Minderheitenrechten im Plenumsgeschehen oder bei der Gremienbesetzung wie auch in der Ausschussarbeit bedeutet, welche Rolle hier eine Verwaltung als fachkundige Beratung hat, kann man am besten und ganz praktisch aus erster Hand vermitteln. Denn: Politische Theorie und parlamentarische Praxis unterscheiden sich mitunter erheblich.

Dies verdeutlicht die beiden Spezifika einer Parlamentsberatung des Bundestages: Zum einen wird ersichtlich, dass capacity building für eine Parlamentsverwaltung nicht allein eine technische Frage, sondern eine im Kern politische Funktion in der Demokratieförderung hat und zum anderen bietet der Bundestag Erfahrung und Expertise aus erster Hand, die kein politikwissenschaftliches Institut so vermitteln könnte. Entscheidend ist zudem, dass die Beratungsaktivitäten des Bundestages als Partner immer ein Parlament als Ganzes haben und nicht nur eine politische Fraktion oder Partei. Ziel ist es, das jeweils andere Parlament insgesamt zu stärken und somit eine wesentliche Voraussetzung für politische Stabilität zu schaffen.

### **Politische Schwerpunktsetzungen**

Das Präsidium des Bundestages legt jährlich inhaltliche und regionale Schwerpunkte der Beratungen fest. Diese spiegeln die politischen Umbrüche und Veränderungen wider: in den 90er Jahren bildeten die

ost- und mitteleuropäischen Länder einen Schwerpunkt, seit Mitte der 2000er Jahre die Balkanregion und seit 2012 sind dies Länder aus dem arabischen Raum. Hier zeigt sich auch, wie sehr solche Programme Teil der politischen Entwicklung sind. In Ost- und Mitteleuropa haben sich die Demokratien etabliert, viele Länder sind aktive Mitglieder der Europäischen Union geworden. So ist aus dem Unterstützungsprogramm für den polnischen Sejm mittlerweile ein gegenseitiger Mitarbeiteraustausch geworden, der gleichberechtigt neben dem langjährigen Austauschprogramm des Bundestages mit der französischen Assemblée nationale steht. Die Neuerungen in der arabischen Welt sind hingegen noch in Bewegung. Sie bedürfen weiterhin intensiver Betrachtung und bringen immer auch wieder Rückschritte mit sich. Ägypten ist dabei ein Beispiel für zunächst hoffnungsvolle Kooperationsansätze, parlamentarisch wie auch mittels der Arbeit der politischen Stiftungen. Die politischen Entwicklungen haben zwischenzeitlich jedoch zu einem Stopp der Zusammenarbeit geführt. Andere Projekte entwickeln sich überaus positiv, wie die Kooperationen in Tunesien und Marokko zeigen.

### Instrumente

Die Instrumente reichen von kurzfristigen Expertenentsendungen, einwöchigen Schulungsprogrammen in Berlin bis hin zu langfristigen Projekten, die über ein Jahr und länger laufen. Bei der Auswahl der Instrumente ist der Austausch mit dem Partner, dem Zielland der Beratung ganz wesentlich. Einerseits um anbieten zu können, was gewünscht und sinnvoll ist; und andererseits um anbieten zu können, was auch vom Bundestag geleistet werden kann. Auch wenn die Unterstützung beim Aufbau anderer Parlamente ein politisch formuliertes Ziel ist, so gehört sie nicht zu den Kernaufgaben des Parlaments beziehungsweise der Bundestagsverwaltung. Die Verwaltung verfügt über einen eigenen Arbeitsbereich für internationale Projekte, dieser wird seit 2015 auch ausgebaut. Aber Expertise aus

erster Hand muss aus den operativen Bereichen kommen, wie beispielsweise Parlamentssekretariat, Wissenschaftlicher Dienst, IT-Technik, Öffentlichkeitsarbeit und viele mehr. Projekte der Parlamentsberatung laufen hier zusätzlich und neben der regulären Arbeit. Daher ist eine klare Analyse der eigenen Möglichkeiten auch Teil der Entscheidungsvorbereitung. Dies führt automatisch zur Notwendigkeit einer Prioritätensetzung im Hinblick auf die Ressourcen neben der politischen Prioritätensetzung durch das Präsidium.



Prof. Dr. Ulrich Schöler ist seit September 2011 Stellvertreter des Direktors beim Deutschen Bundestag. Stationen seiner beruflichen Laufbahn waren u.a. zwischen 1990 und 1998 Leiter des Büros von Wolfgang Thierse, MdB, 1998 bis 2004 Leiter des Präsidialbüros des Deutschen Bundestages, 2004 bis 2006 Leiter der Unterabteilung Internationale Beziehungen des Deutschen Bundestages und seit Dezember 2006 Leiter der Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen. Seit 2009 ist er Mitglied der Exekutive und 2011 bis 2014 Vizepräsident der weltweiten Vereinigung der Parlamentsgeneralsekretäre (ASGP).

### Vernetzung

Zur Vorbereitung einer Prioritätensetzung gehört im Vorfeld der Präsidiumsentscheidung auch eine umfassende Recherche über den Stand vergleichbarer Projekte anderer Länder und Institutionen, um eventuell Ressourcen zu bündeln. Gerade die Diskussionen in der IPU haben gezeigt, dass oftmals doppelt und dreifach beraten wird. Internationale Kooperation, nicht zuletzt im Rahmen der EU, kann hier Synergieeffekte schaffen. Dazu gehört auch ein Austausch mit den politischen Stiftungen, die international sehr aktiv sind. Auch hier bieten sich Kooperationsmöglichkeiten. Vorschläge und Projekte des Bundestages sind aber immer

auch Gegenstand von Abstimmungen mit den Schwerpunktsetzungen und Aktivitäten des Auswärtigen Amtes. Zum einen ganz praktisch, weil Projekte des Bundestages im Ausland ohne die praktische Unterstützung der Botschaften vor Ort nicht möglich sind. Zum anderen würde es konzeptionell wenig Sinn machen, wenn zwei Verfassungsorgane völlig unterschiedliche Schwerpunkte setzen und je einzeln Projekte auf den Weg bringen würden, die man gemeinsam viel besser organisieren könnte. Zumal in den Partnerländern die Aktivitäten Deutschlands als eine deutsche Außenpolitik angesehen werden, unabhängig davon, wer die konkreten Projekte initiiert und finanziert.

Hier hat sich in den letzten beiden Jahren die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren, Bundestag, Bundesregierung, politische Stiftungen, GIZ und andere spürbar verbessert. Bundesrat und Bundestag arbeiten seit langen schon eng und effektiv zusammen. Allen gemeinsam ist der Gedanke, dass man mit den unterschiedlichen Ansätzen, Zielgruppen und Methoden gemeinsam die besten Resultate in der Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung erreicht.

Konkret bedeutet dies für den Bundestag, dass die Kooperation mit den politischen Stiftungen die Nachhaltigkeit und Zielgenauigkeit von Beratungsaktivitäten spürbar erhöhen kann. Die Vorortpräsenz der Stiftungen, ihre Kenntnis der gesellschaftlichen und politischen Gepflogenheiten ist sehr hilfreich, um längerfristige Projekte mit geschultem Personal zu organisieren. Im Gegenzug kann der Bundestag mit seinem Personal für Beratungen der Stiftungen Expertise aus erster Hand anbieten. Beispielhaft dafür ist ein Projekt von Bundestag, Bundesrat und Hanns-Seidel-Stiftung zum Aufbau der Parlamentsverwaltung in Myanmar, das seit diesem Jahr vom Auswärtigen Amt finanziert wird. Für alle Beteiligten ist dies auch eine Art Modellprojekt im Hinblick auf Kooperation, Effizienz, Zielgenauigkeit und Nachhaltigkeit.

## Fazit

Parlamentsberatung und Kooperationsprojekte sind wesentliche Faktoren für den erfolgreichen Export unseres Demokratieverständnisses, ihr Erfolg wird ganz wesentlich durch die vielfältigen Formen der guten Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren geprägt. Das sind neben den Regierungsinstitutionen insbesondere die politischen Stiftungen mit ihrer Mittlerarbeit.

Demokratie ist nicht selbstverständlich, sie unterliegt kontinuierlicher gesellschaftlicher Entwicklungen und politischer Willensgebungen und braucht vor allem eins: Leidenschaft für Freiheit und Partizipation. Für beides können wir gemeinsam wichtige Grundlagen vermitteln.

---

## || Prof. Dr. Ulrich Schöler

Stellvertretender Direktor beim Deutschen Bundestag, Leiter der Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen