

Gemeinsame Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten





Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus der französischen Assemblée nationale, dem Europäischen Parlament, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dem National Democratic Institute (NDI) und der IPU war federführend für die Erarbeitung der Gemeinsamen Grundsätze und der Erläuterungen zu diesen Grundsätzen zuständig. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren François Duluc, Dirk Toornstra, Scott Hubli, Charles Chauvel, Norah Babic und Andy Richardson.

Die Interparlamentarische Union (IPU) wird weiterhin Einverständniserklärungen entgegennehmen und als Ansprechpartner für zukünftige Überarbeitungen der Gemeinsamen Grundsätze fungieren. Die Gemeinsamen Grundsätze können durch ein entsprechendes Benachrichtigungsschreiben an das IPU-Sekretariat (postbox@ipu.org) bestätigt werden.

ISBN 978-92-9142-650-8 (IPU)

Original: Englisch, 2014

Übersetzung: Sprachendienst Deutscher Bundestag

Titelbildentwurf und Layout: Ludovica Cavallari

Titelbild: Die Parlamente gestalten ihre eigene Entwicklung. ©IPU (L. Fortunati), 2014

Inhalt

Einleitung

Gemeinsame Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten

Die Unterstützung von Parlamenten – Grundlage und Art der Unterstützung

Gemeinsame Grundsätze – Entstehung und Form

Allgemeiner Grundsatz für die Unterstützung von Parlamenten

Effektive Parlamente sind von entscheidender Bedeutung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Parlamente benötigen Zugang zu hochwertiger fachlicher Unterstützung, um in diesen Bereichen einen umfassenden Beitrag zu leisten.

Spezifische Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten

GRUNDSATZ 1: Die Unterstützungspartner der Parlamente lassen sich von den Bedürfnissen der Parlamente leiten.

4	GRUNDSATZ 2: Die Unterstützungspartner der Parlamente berücksichtigen die vielfältigen, übergreifenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexte, in denen Parlamente arbeiten.	21
4		
6	GRUNDSATZ 3: Die Unterstützung von Parlamenten ist auf nachhaltige Resultate ausgerichtet.	26
11	GRUNDSATZ 4: Die Unterstützung von Parlamenten schließt alle politischen Strömungen ein.	30
13	GRUNDSATZ 5: Die Unterstützung von Parlamenten beruht auf neuen internationalen Standards für demokratische Parlamente.	32
	GRUNDSATZ 6: Die Unterstützung von Parlamenten trägt in Bezug auf Struktur, Arbeitsweise, Verfahren und Tätigkeit der Parlamente dem Bedarf und Potenzial von Frauen und Männern gleichermaßen Rechnung.	35
13	GRUNDSATZ 7: Bei der Unterstützung von Parlamenten wird auf den lokal und regional verfügbaren Sachverstand zurückgegriffen.	40
17	GRUNDSATZ 8: Die Unterstützungspartner der Parlamente und die Parlamente verpflichten sich zu einem Höchstmaß an Koordinierung und Kommunikation.	43
17	GRUNDSATZ 9: Die Unterstützungspartner der Parlamente handeln ethisch und verantwortlich.	46
	Danksagung	49

Vorwort

Die gegenwärtige Form der Unterstützung für Parlamente wurde vor mehr als vier Jahrzehnten ins Leben gerufen. Bereits zuvor hatten die Parlamente einander durch den Austausch von Erfahrungen und Herausforderungen unterstützt.

In jüngster Zeit haben Parlamente auf der ganzen Welt in immer stärkerem Maße um Beratung zwecks Modernisierung ihrer Institution, der Aufrechterhaltung des direkten Kontakts zu den Bürgern und der effektiven Wahrnehmung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben der Gesetzgebung, Kontrolle und Repräsentation nachgesucht. Auch die Zahl der Parlamente ist gestiegen, und die Solidarität, die die Parlamente zeigen, die sich fortwährend über ihre Erfahrungen austauschen wollen, ist beispielhaft.

Parlamente sind zweifellos von entscheidender Bedeutung für eine lebendige Demokratie, die Aufrechterhaltung des Friedens, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte, die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Unterstützung einer inklusiven Politik, die Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands und die Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Dementsprechend müssen die Parlamente gut strukturiert und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet und mit ausreichenden Befugnissen versehen werden. Nur so können sie ihre

Aufgaben erfüllen. Mehr denn je setzen sich die Parlamente für den Ausbau ihrer Kapazitäten ein, um den zunehmenden Kontrollaufgaben und den gestiegenen Erwartungen der Menschen in Bezug auf effizientere und wirksamere Leistungen ihrer Repräsentanten gerecht werden zu können.

Die internationale Gemeinschaft hat darüber hinaus die Bedeutung der Parlamente für Frieden und nachhaltige Entwicklung sowie die Notwendigkeit erkannt, in die parlamentarische Entwicklung zu investieren. Die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Unterstützung für Parlamente von Seiten der internationalen Gemeinschaft belegt, dass Letztere die Bedeutung der Parlamente verinnerlicht hat. Gleichwohl wirft die gestiegene Unterstützung Fragen in Bezug auf Koordination, Zusammenarbeit, Kohärenz und Qualität, die Herausforderung einer auf Harmonisierung basierenden Unterstützung und die Verankerung der gemeinsamen Werte in der geleisteten Unterstützung auf.

Die Gemeinsamen Grundsätze fassen die wichtigsten und erstrebenswertesten Bestandteile der parlamentarischen Entwicklung zusammen und sollen Unterstützungsinitiativen leiten und dabei all die Faktoren betrachten, die bei der Erarbeitung und Durchführung effektiver parlamentarischer Unterstützung zu berücksichtigen sind.

Die Gemeinsamen Grundsätze bekräftigen, dass Unterstützungsprogramme die Vielfalt der unterschiedlichen kulturellen, religiösen, politischen und institutionellen Zusammenhänge berücksichtigen und versuchen müssen, die Spannungsmomente auszugleichen, die aufgrund des komplexen und höchst politischen Charakters der Parlamente in deren Arbeit regelmäßig auftreten.

So ergeben sich aufgrund der Komplexität und des politischen Charakters von Parlamenten viele Herausforderungen bei der Gewährung von Unterstützung. Diese Hindernisse können nur aus der Mitte des Parlaments heraus überwunden werden.

Der erste und wichtigste Grundsatz lautet daher, dass nur das jeweilige Parlament selbst die Verantwortung für seine eigene Entwicklung übernehmen kann. Die Partner von außen müssen erkennen, dass ein Parlament im Wesentlichen ein politisches Umfeld darstellt, in dem plötzlich Bedürfnisse auftreten und sich unvermittelt Chancen eröffnen. Gleichzeitig sollten die Parlamente einen inklusiven Entwicklungsansatz verfolgen und dazu Vertreter aller politischen Richtungen sowie Parlamentsmitarbeiter und weitere relevante Akteure einbeziehen. Dies ist das Fundament, auf dem eine erfolgreiche parlamentarische Entwicklung ruhen sollte.

Alle Mitglieder der parlamentarischen Gemeinschaft sind gehalten, diese Gemeinsamen Grundsätze mit Leben zu erfüllen und sie in ihre Arbeit einzubeziehen. Wenn wir die Qualität der Unterstützung für die Parlamente erhöhen, können wir zur Stärkung der Parlamente beitragen und die Qualität der Demokratie an sich erhöhen.

Die Gemeinsamen Grundsätze sind eine Einladung an alle – Parlamente und Partner in gleichem Maße –, sich gemeinsam für eine verbesserte Qualität der Unterstützung für die Parlamente einzusetzen. Die IPU hat mit großer Freude die Arbeitsgruppe einberufen, die diese Bemühungen vorangetrieben hat.

Wir hoffen, dass sie Impulse für eine Qualitätsteigerung der parlamentarischen Unterstützung in der gesamten parlamentarischen Gemeinschaft geben können, in den nächsten Jahren an Dynamik gewinnen und auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag im Bereich der parlamentarischen Entwicklung leisten werden.



Martin Chungong
Generalsekretär

Einleitung

Gemeinsame Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten

Mit der nachstehend beschriebenen Abfolge der „Gemeinsamen Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten“, die einen übergreifenden Allgemeinen Grundsatz und neun genauer definierte Grundsätze umfassen, sollen vor allem zwei Ziele erreicht werden, nämlich

- den wichtigsten Unterstützungspartnern der Parlamente und den Parlamenten weltweit dabei behilflich zu sein, mit einem höheren Maß an Relevanz, Sensibilität und Wirksamkeit zusammenzuarbeiten, und
- die Partner und Parlamente in die Lage zu versetzen, auf einen gemeinsamen grundlegenden Ansatz für die Konzeption und Durchführung der parlamentarischen Unterstützung hinzuarbeiten.

In den vergangenen Jahren wurde die Unterstützung von Parlamenten erheblich erweitert. Somit verfügen nun viele Organisationen und Personen, die partnerschaftlich mit Parlamenten zusammenarbeiten, über umfangreiche Erfahrungen in diesem Bereich, was die vorliegende Zusammenstellung „Gemeinsamer Grundsätze“ ermöglichte. Dabei ging es darum, die Kerngedanken der parlamentarischen Unterstützung in einem einzigen, allen Parlamenten und ihren Partnern¹ zugänglichen Dokument zusammenzutragen.

Mit den Grundsätzen soll den Partnern ein integrativer und geeigneter Rahmen bereitgestellt werden, der

- einen effektiven und praktischen Ansatz für die parlamentarische Unterstützung bietet;

¹ Die weitgehend austauschbaren Bezeichnungen „Partner“, „Unterstützungspartner der Parlamente“ und „parlamentarische Partner“ werden im gesamten Dokument für die Akteure außerhalb der Parlamente verwendet, die parlamentarische Unterstützungsarbeit leisten. „Partnerschaft“ steht für die Beziehung zwischen den Partnern und den Parlamenten. „Unterstützung von Parlamenten“ und „parlamentarische Unterstützung“ werden im gesamten Text synonym verwendet.

- der Einzigartigkeit jeder parlamentarischen Institution umfassend Rechnung trägt und gleichzeitig neue internationale Standards für alle demokratischen Parlamente berücksichtigt;
- die integrative Eigenverantwortung der Parlamente für ihren Entwicklungs- und Veränderungsprozess betont und
- eine Kultur der Partnerschaft, des Vertrauens und der gegenseitigen Achtung fördert.

Insbesondere sollen die Grundsätze die reibungslose Kommunikation und Zusammenarbeit auf lokaler, regionaler und globaler Ebene fördern und sicherstellen, dass die Partner bei der Gewährung von parlamentarischer Unterstützung transparente, gemeinsam vereinbarte und komplementäre Rollen und Zuständigkeiten übernehmen.

Es ist davon auszugehen, dass die Grundsätze in Zukunft unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Entwicklung der Partner und Parlamente weiterentwickelt werden, was ihre anhaltende Relevanz für eine wirksame Unterstützung von Parlamenten gewährleisten soll.

Indem die Parlamente und Partner diese Grundsätze als gemeinsamen Rahmen für die parlamentarische Unterstützung verabschieden, dürften sie somit für eine schrittweise Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz der Unterstützungsmaßnahmen sorgen. Dadurch wiederum werden die Parlamente stärker befähigt, ihre Kernaufgaben wahrzunehmen.

Die Unterstützung von Parlamenten – Grundlage und Art der Unterstützung

Grundlage

Gut strukturierte und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattete Parlamente sind von entscheidender Bedeutung für eine lebendige Demokratie, die Aufrechterhaltung des Friedens, Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die politische Teilhabe junger Menschen, Gleichstellung von Männern und Frauen, Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands und Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Da dem Parlament in diesen Bereichen immer mehr Legislativ-, Aufsichts- und Repräsentationsaufgaben übertragen werden, haben alle Bürger ein vitales Interesse an dieser Institution.

Vielen Parlamenten ist sehr an der Entwicklung ihrer Fähigkeit gelegen, den wachsenden Erwartungen der Menschen in Bezug auf effizientere und wirksamere Dienste ihrer Repräsentanten gerecht zu werden. Dieses Primat muss daher bei allen zu ihrer Unterstützung geleisteten Arbeiten anerkannt werden.

Im weitesten Sinne ist Demokratie jedoch ein Anliegen der Weltgemeinschaft. Daher sollten die Parlamente auf eine geeignete und hochwertige externe fachliche Unterstützung seitens einer internationalen Gemeinschaft zurückgreifen können, die ein gemeinsames Interesse an funktionierenden zentralen demokratischen Institutionen hat. Mit diesem gemeinsamen Ziel lässt sich die Notwendigkeit der Unterstützung von Parlamenten begründen.

Art der Unterstützung

Parlamente sind komplexe Organisationen mit sehr unterschiedlichen politischen, verfahrensrechtlichen und administrativen Merkmalen. Aufgrund dieses komplexen Charakters ist die Konzeption einer wirksamen externen Unterstützung mit erheblichen Herausforderungen verbunden.

Parlamente setzen sich aus gewählten Politikern zusammen, denen verschiedene Mitarbeiter für unterstützende Verwaltungs- und Verfahrensaufgaben zur Seite stehen. Sie verfolgen häufig das gemeinsame Ziel, sicherzustellen, dass das Parlament konkurrierende soziale Prioritäten angeht, fundierte Gesetze verabschiedet, die Regierung rechenschaftspflichtig hält und den Abgeordneten des Parlaments die für die Vertretung ihrer Wähler erforderlichen Ressourcen bereitstellt. Diese Aufgaben sind zwar miteinander verflochten, erfordern jedoch oft sehr unterschiedliche Kapazitäten. Eine wirksame parlamentarische Unterstützung muss so ausgereift und flexibel sein, dass sie diesen komplexen Anforderungen angemessen gerecht wird.

Um den wachsenden Bedarf an parlamentarischer Unterstützung zu decken, sind in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten vielfältige Partner in Erscheinung getreten. Etablierte Parlamente haben

Unterstützung für ihre jüngeren Pendants gewährt. Darüber hinaus sind internationale Fachorganisationen, Bildungseinrichtungen, Geber, zivilgesellschaftliche Gruppen und Beratungsunternehmen als Anbieter von Nischendiensten aufgetreten. Die parlamentarische Unterstützung hat sich als anerkanntes Fachgebiet herausgebildet und wird mit mehr Ressourcen ausgestattet, und gleichzeitig wird das Potenzial der Parlamente zur Förderung von solider Staatsführung, politischer Integration, wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit stärker gewürdigt.

Zur Unterstützung von Parlamenten müssen Beiträge auf lokaler wie internationaler Ebene geleistet werden. In dem Maße, in dem immer mehr internationale Akteure die Bedeutung leistungsfähiger und effektiver Parlamente für die demokratische Entwicklung anerkennen, hat sich in vielen Ländern der Welt auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen die Erkenntnis

durchgesetzt, dass Parlamente überaus wichtig für die Gesundheit ihrer eigenen Demokratie sind, so dass sich diese Organisationen zunehmend daran beteiligen, die Leistungsfähigkeit von Parlamenten zu überwachen und sie bei Fragen der parlamentarischen Entwicklung und Reform zu unterstützen. Die Mitwirkung nationaler Akteure an der Entwicklung von Parlamenten ist häufig ausschlaggebend für den Erfolg der Aktivitäten zur parlamentarischen Unterstützung.

Das oberste Ziel der parlamentarischen Unterstützung besteht darin, den Parlamenten Hilfe bei der umfassenden Entfaltung ihrer Fähigkeit zur Erfüllung ihrer grundlegenden Legislativ-, Aufsichts- und Repräsentationsaufgaben zu gewähren. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Parlamente in der Lage sind, Beiträge von einzelnen Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und untergeordneten Aufsichts- und Lenkungsorganen,

etwa subnationalen Legislativorganen und größeren Kommunalverwaltungen (sofern vorhanden), zu erlangen. Ferner muss bedacht werden, dass sie auf nationaler Ebene eine Vorreiterrolle bei der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten (einschließlich der Rechte der Frauen und des Schutzes von Kindern) und Demokratie innerhalb des Landes spielen und sich als glaubwürdige innerstaatliche Institution für die friedliche Beilegung von Konflikten etablieren können.

Aufgrund der diesen parlamentarischen Aufgaben innewohnenden Schwierigkeiten und der komplexen Natur parlamentarischer Institutionen ist eine wirksame parlamentarische Unterstützung mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. So ist es beispielsweise erforderlich, den innerstaatlichen soziopolitischen Kontext angemessen zu würdigen, sich mit dem breiteren institutionellen und regulatorischen

Umfeld des Parlaments vertraut zu machen und eine tragfähige Unterstützung vor Ort zu mobilisieren. Um zu verstehen, wie innerhalb von Parlamenten wirksam agiert werden kann, und um diese Herausforderungen zu bewältigen, ist es unerlässlich, dass innerhalb des Landes, insbesondere vom Parlament selbst, Unterstützung auf allen Ebenen gewährt wird.

Erfolgreiche Maßnahmen der parlamentarischen Unterstützung müssen daher unter der starken und auf Konsens beruhenden Führung der Gemeinschaft der Interessenträger stehen, die sich im Umfeld des Parlaments befinden. Intern sind dies sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsparteien, die Fraktionsführung und Hinterbänkler, Abgeordnete und Mitarbeiter. Extern zählen dazu auch Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure, die mit dem Parlament zusammenarbeiten. Unabhängig davon, ob die Unterstützung intern oder extern ist, sollte sie fest auf

klaren, vom Parlament selbst aufgestellten Prioritäten beruhen. Durch eine enge und einvernehmliche Partnerschaft des Parlaments mit externen Unterstützungspartnern in diesem Prozess wird die umfassende Festlegung dieser Prioritäten erleichtert und darüber hinaus ein rascher Zugang zu den einschlägigen internationalen Standards ermöglicht, an denen demokratische Parlamente im 21. Jahrhundert gemessen werden.

In den vergangenen 20 Jahren sind die Anforderungen der Bürger an Parlamente und ihre Abgeordneten gestiegen. Der dadurch entstandene Druck auf Parlamente, ihrer zentralen Bedeutung im institutionellen Gefüge der Länder gerecht zu werden, indem sie ihre Geschäftsfähigkeit effizienter gestalten und Schritt für Schritt höhere Maßstäbe an die persönliche Redlichkeit ihrer Abgeordneten anlegen, wird in Zukunft wohl noch zunehmen.

Die parlamentarische Unterstützung dient auch dazu, den Parlamenten bei der Meisterung dieser Herausforderungen zu helfen.

Da Parlamente im Zentrum politischer Ereignisse stehen, werden die Unterstützungsmaßnahmen häufig im Zuge eines Wandels politischer Prioritäten und dynamischer Anpassungen durchgeführt und weiterentwickelt. Daher muss die Palette der Mechanismen für die fachliche Unterstützung von Parlamenten schrittweise einfallsreicher und sachdienlicher gestaltet werden, wenn daraus positive Ergebnisse innerhalb der Parlamente hervorgehen sollen.

Das parteiübergreifende politische Engagement für Inhalt und Form der parlamentarischen Unterstützung ist in jedem Fall eine wesentliche Voraussetzung für ein positives Resultat. Schließlich sind erfolgreiche Maßnahmen wohl nur möglich, wenn sie als

unterstützende Funktion angelegt sind, die sowohl langfristig wirkt als auch am hohen Anspruch des komplexen Charakters der Parlamente selbst ausgerichtet ist.

Gemeinsame Grundsätze – Entstehung und Form

Entstehung

Im Bewusstsein dieser Herausforderungen kam eine Reihe von Parlamenten und Unterstützungspartnern im Oktober 2013 in Genf zusammen und stimmte darin überein, dass es an der Zeit sei, die Möglichkeit der Konzeption eines Katalogs Gemeinsamer Grundsätze als Rahmen für die parlamentarische Unterstützungsarbeit zu prüfen.

Die Grundsätze wurden im Rahmen eines Konsultationsprozesses entwickelt. Dieser Prozess stand unter der Leitung einer von der Interparlamentarischen Union einberufenen fünfköpfigen Arbeitsgruppe², die von einem unabhängigen Berater unterstützt wurde. Im Verlauf des Prozesses übermittelten die Parlamente ihre Beiträge über die Vereinigung der Generalsekretäre der Parlamente und die Lenkungsorgane der IPU. Die Unterstützungspartner gaben Anmerkungen zu mehreren aufeinanderfolgenden Entwürfen ab.

Form der Grundsätze

Das nachstehende Dokument ist das Ergebnis dieser Initiative und beinhaltet einen übergreifenden Grundsatz sowie neun spezifische Grundsätze, die jeweils einen Aspekt der parlamentarischen Unterstützung aufgreifen. Im ersten Grundsatz wird die Notwendigkeit der parlamentarischen Unterstützung allgemein begründet. Jeder Grundsatz ist mit einem Kommentar versehen. Es steht den Parlamenten und ihren Unterstützungspartnern frei, die Grundsätze im Kontext ihrer eigenen Arbeit auszulegen.

Die Grundsätze sind für die Anwendung bei allen Aktivitäten zur Stärkung von Parlamenten gedacht. Darüber hinaus sollen sie für alle Länder und Kontexte relevant sein, in denen Parlamente Unterstützung erhalten, um ihre eigene Stellung zu stärken, und für die Tätigkeit aller Unterstützungspartner gelten.

2 Interparlamentarische Union, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Assemblée nationale (Frankreich), Europäisches Parlament, National Democratic Institute



Allgemeiner Grundsatz für die Unterstützung von Parlamenten

Effektive Parlamente sind von entscheidender Bedeutung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Parlamente benötigen Zugang zu hochwertiger fachlicher Unterstützung, um in diesen Bereichen einen umfassenden Beitrag zu leisten.

Parlamente und Demokratie

Demokratie kann vielerlei Gestalt annehmen, beruht in der Regel jedoch auf einer effektiven Gewaltentrennung zwischen der Exekutive, der Judikative und der Legislative, mit der die Macht verteilt und ein System der gegenseitigen Kontrolle („checks and balances“) aufrechterhalten werden soll. Dieses Gefüge erfordert ein demokratisches Parlament, das fest in der Gesellschaft verankert ist und über interne Geschäftsstrukturen mit ausreichender Kapazität für die Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt.

Mit ihren zentralen Legislativ-, Aufsichts- und Repräsentationsaufgaben leisten Parlamente einen wesentlichen Beitrag zur Qualität der allgemeinen Staatlichkeit eines Landes: Sie erhöhen den Wert der Politik der Regierung in den Bereichen, die für moderne Staaten relevant sind, bieten eine zusätzliche Legitimation für die Handlungen und Maßnahmen der Regierung, ergreifen unabhängig von der Regierung politische Initiativen und ermöglichen die Umsetzung politischer Ideen in die gesellschaftliche Realität mithilfe von Gesetzen.



PLENARIO
PLENARIU
PLENARY

PLENARIO
PLENARIU
PLENARY

SECRETARIADO
SECRETARIADU
SECRETARIAT

COMISSÃO
COMISSÃO
COMMISSION

GABINETE DO PRESIDENTE
PRESIDENTS NA GABINETE
PRESIDENTS IN CABINET

PALETO DE IMPRESSA
PALETO DE IMPRESSA
PRESS AND PUBLIC

BIBLIOTECA
BIBLIOTEKA
LIBRARY

CAFETERIA
KAFFE FATIN

RELAÇÕES PÚBLICAS
RELAÇÃO PÚBLICA
PUBLIC RELATIONS

CAFETERIA
KAFFE FATIN



Ein demokratisches Parlament bildet das Fundament für diese Funktionen und einen Bezugspunkt für die Entscheidungsfindung. Damit gewährleistet es das Vorherrschen rechtsstaatlicher Prinzipien, wahrt das Primat der Menschenrechte, fördert das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen, reguliert die Wirtschaft zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung und reagiert auf Veränderungen in der Gesellschaft, die eine gesellschaftliche Entwicklung und Modernisierung erfordern. Bestimmte Aspekte dieser Tätigkeit werden zwar auch von der Exekutive und der Judikative wahrgenommen, doch bewirkt das Fehlen eines starken und wirksamen demokratischen Parlaments einen Legitimationsverlust für den Staat.

Ferner bieten demokratische Parlamente die Möglichkeit, dass sich alle Bereiche der Gesellschaft über ihre Vertreter Gehör verschaffen, dass Streitigkeiten und Unstimmigkeiten über den

politischen Kurs sowie Fragen von nationaler Tragweite erörtert werden und dass friedliche Lösungen im rechtsstaatlichen Rahmen erarbeitet und aufrechterhalten werden.

Unterstützung von Parlamenten durch Partner

Viele Parlamente nehmen externe Unterstützung in Anspruch, um Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer komplexen Rolle zu erlangen. Externe Unterstützung, unabhängig davon, ob sie bilateral oder im Rahmen multilateraler Programme gewährt wird, muss a) voll umfänglich den Anforderungen eines Parlaments genügen und b) von hervorragender, der Bedeutung eines Parlaments in der innerstaatlichen Lenkungsstruktur angemessener Qualität sein.

Unterstützung für Parlamentsabgeordnete und -bedienstete sollte daher in allen Bereichen der parlamentarischen Tätigkeit verfügbar sein und aus

internen wie lokalen Quellen und darüber hinaus auch von anderen Parlamenten und auf diesem Gebiet agierenden internationalen Akteuren bereitgestellt werden. Bei diesen internationalen Verflechtungen sollte Wert auf Integrität und Unabhängigkeit gelegt werden, auf die sich alle erfolgreichen parlamentarischen Institutionen stützen. In einigen Fällen wird eine solche Unterstützung über formale Sitzungen, Veranstaltungen und Prozesse, in anderen Fällen im Wege informeller Kontakte vermittelt.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang der Tatsache Rechnung zu tragen, dass alle Parlamente ungeachtet dessen, wie traditionsreich sie sind und ob sie unlängst gegründet wurden oder seit langem etabliert sind, voneinander lernen können. Über die entscheidende Rolle der parlamentarischen Partner bei der Deckung des spezifischen Unterstützungsbedarfs einzelner Parlamente hinaus

ist auch der gegenseitige Erfahrungsaustausch zwischen Parlamentsabgeordneten und -mitarbeitern von unschätzbarem Wert für die Entwicklung der Demokratie in der ganzen Welt und sollte nachdrücklich gefördert werden.

Spezifische Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten

GRUNDSATZ 1: Die Unterstützungspartner der Parlamente lassen sich von den Bedürfnissen der Parlamente leiten.

Erfolgreiche parlamentarische Unterstützung setzt eine vertrauensvolle, offene und integrative Beziehung zwischen dem Parlament und den Unterstützungspartnern voraus. Dieses Vertrauen muss sich in den praktischen Regelungen zur Bereitstellung der parlamentarischen Unterstützung niederschlagen, beispielsweise in der integrativen und transparenten Verwaltung der Aktivitäten.

Wird Unterstützung für ein bestimmtes Parlament gewährt, müssen die Bedürfnisse dieses Parlaments umfassend berücksichtigt werden. Sie sollten vorzugsweise mittels eines Prozesses zum Ausdruck gebracht werden, der alle Seiten einbezieht und die Vielfalt der Mitglieder, Fraktionen, Bediensteten und anderer Mitarbeiter des Parlaments widerspiegelt. Das Parlament allein ist am besten in der Lage,

seine Bedürfnisse zu formulieren und weit gefasste strategische Ziele sowie taktische Ansätze für bestimmte Aktivitäten festzulegen – auch wenn externe Partner sich oft ebenfalls als hilfreich im strategischen Planungsprozess erweisen können.

Parlamente agieren nicht im leeren Raum, sondern sind vielmehr fest in breitere institutionelle und sonstige Kontexte eingebettet. Folglich geht das Interesse an der Entwicklung der Parlamente und der künftigen externen Unterstützung in der Regel weit über das Parlament selbst hinaus. In Anbetracht dessen sind auch die Auffassungen externer Institutionen und Gremien, darunter der Exekutive, relevant.

Eine gute Staatsführung setzt voraus, dass die wichtigsten Institutionen des Staates miteinander

kooperieren. Zwar wäre es aus Gründen der Gewaltenteilung unangemessen, dass die Exekutive direkt Einfluss auf die Entwicklung der parlamentarischen Unterstützung nimmt, doch die Schaffung konstruktiver Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive ist wichtig. Aus frühzeitigen Konsultationen mit der Exekutive können hilfreiche Erkenntnisse als Informationsgrundlage für die Bemühungen um die parlamentarische Entwicklung abgeleitet werden.

Der parlamentarische Alltag ist von Betriebsamkeit sowie starkem Druck und täglich wechselnden Zwängen geprägt, insbesondere während der Sitzungszeit, weshalb die parlamentarische Unterstützung den Anforderungen einer arbeitenden Institution entsprechen muss.

Somit lässt sich eine langfristige parlamentarische Unterstützung am besten dadurch angehen, dass sie in

einem vom Parlament selbst unter Einbeziehung aller Seiten erarbeiteten allgemeinen Strategieplan verankert wird. Ein solcher Plan kann alle Arbeitsbereiche des Parlaments abdecken und sollte sinnvollerweise vorrangige Handlungsbereiche, die Interessen der im Parlament vertretenen Akteure und die besten Ansatzpunkte für die Unterstützung beinhalten. (Die Erarbeitung eines solchen Plans selbst könnte mit externer Unterstützung geschehen.)

Zwar muss die Unterstützung des Parlaments anerkanntermaßen an seinen Bedürfnissen ausgerichtet sein, doch die Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und seinen Partnern soll auch gewährleisten, dass der Sachverstand der Partner sinnvoll eingesetzt wird, voll zum Tragen kommt und dass der erteilte Rat sorgfältig geprüft wird. Die parlamentarischen Unterstützungspartner verfügen oft über eine profunde Kenntnis der Parlamente und über umfangreiche

Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit ihnen. Daher liegt es eindeutig im Interesse der Parlamente, diesen Sachverstand bei den allgemeinen Aktivitäten zu ihrer Entwicklung möglichst umfassend zu nutzen.

Die genannten grundlegenden Bedingungen sind in zweifacher Hinsicht wichtig, und zwar bei der Bestimmung eines erfolgreichen Gesamtergebnisses der parlamentarischen Unterstützungsarbeit sowie bei der Festlegung der praktischen Vorkehrungen, die diesen Erfolg ermöglichen. Für eine erfolgreiche Durchführung „vor Ort“ sollten unter anderem die folgenden praktischen Vorkehrungen getroffen werden:

- Solide Strukturen (auch in finanzieller und administrativer Hinsicht) für die Verwaltung der Aktivitäten aufbauen, in denen die Vielfalt parlamentarischer Perspektiven angemessen zum Ausdruck kommt. Diese Managementstrukturen

sollten den Mindestanforderungen genügen und so weit wie möglich in die bestehende Verwaltungsstruktur des Parlaments integriert werden.

- Bei der Programmgestaltung die Struktur des Parlaments (z. B. seine Struktur als Einkammer- oder Zweikammerparlament) umfassend berücksichtigen und die Verwaltung in die Bereitstellung parlamentarischer Unterstützung einbeziehen.
- Nach Möglichkeit die praktische Einbeziehung des Parlaments in Unterstützungsaktivitäten fördern, unter anderem durch regelmäßige Einbindung der Mitarbeiter, Kostenteilung oder Sachleistungen.
- Sicherstellen, dass die Unterstützungsaktivitäten mit der täglichen Arbeit des Parlaments und mit der Tätigkeit der am engsten an seiner Programmgestaltung beteiligten Abgeordneten und Mitarbeiter des Parlaments koordiniert werden. In der Regel ist darunter beispielsweise die enge Mitwirkung des Parlamentspräsidenten und des

Generalsekretärs oder ihrer Vertreter zu verstehen, obwohl auch andere parlamentarische Akteure wesentliche Beiträge leisten.

- Die Unterstützungsaktivitäten in einem für alle Partner und das Parlament annehmbaren Tempo durchführen und allzu ehrgeizige Pläne oder Termine vermeiden.
- Die mit der Unterstützung verfolgten strategischen Ziele und die taktischen Ansätze, die eine allmähliche Steigerung der Ergebnisqualität gewährleisten sollen, häufig neu bewerten.
- „Abschließende“ Evaluierungen konkreter Maßnahmen vornehmen, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu ermitteln und Impulse für die künftige Arbeit in diesem Bereich zu setzen.

GRUNDSATZ 2: Die Unterstützungspartner der Parlamente berücksichtigen die vielfältigen, übergreifenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexte, in denen Parlamente arbeiten.

So komplex Parlamente auch erscheinen mögen, besteht ihr Zweck im Kern doch in ihrer Rolle bei der Umwandlung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bestrebungen der Bürger in rechtliche und gesellschaftliche Tatsachen mittels Gesetzgebung, Aufsicht und Repräsentation.

Je stärker ein Parlament in das gesellschaftliche Gefüge eingebettet ist und je sensibler es auf seine vielfältigen Kontexte reagiert, desto besser wird es in der Lage sein, friedliche und politisch annehmbare Lösungsansätze für die dringendsten Herausforderungen des Landes beizusteuern.

Die Unterstützungspartner sind den Parlamenten maßgeblich dabei behilflich, innerhalb der sie umgebenden Kontexte ein positives Profil zu entwickeln, indem sie sie in ihren Bemühungen um stärkere Relevanz gegenüber allen Bürgern bestärken.

Erfolgreiche Maßnahmen der parlamentarischen Unterstützung tragen daher eingehend sowohl der internen verfassungsrechtlichen und institutionellen Struktur und Ablauforganisation der Parlamente als auch den mannigfaltigen externen sozialen und politischen Kontexten Rechnung, in denen sie sich situieren und die auf sie und ihre Mitglieder täglich einwirken. Tragfähige Unterstützung bedeutet, dass Parlamente Hilfestellung bei ihrem Bemühen erhalten, integrativ aufzutreten sowie Kontakt zu allen sozialen und politischen Kontexten herzustellen und darin aktiv zu werden.

Der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit kommt insofern eine wichtige Rolle zu, als sie dem Parlament Gelegenheiten dafür bietet, seine Relevanz für die Bürger unter Beweis zu stellen. Insbesondere benötigen die Partner neben dem Verständnis der verfassungsrechtlichen Position des Landes ein genaues Gespür für seinen politisch-ökonomischen

Kontext, was auch die Natur und Rolle politischer Parteien beinhaltet.

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit – das Land als Kontext: alle Bürger einbeziehen

Optimal arbeitende Parlamente sind leicht zugängliche nationale Zentren, in denen Fragen von nationaler und oft persönlicher Tragweite für die Bürger ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Herkunft, ihrer sozialen Stellung oder ihrer politischen Anschauung erörtert und gelöst werden.

Dies wäre kaum möglich ohne substanzielle, leistungsfähige und vom Parlament getragene Programme zur Öffentlichkeitsarbeit, in denen die Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft nachdrücklich zum Aufbau einer Beziehung zu ihrem Parlament ermutigt werden und an Parlamente und Parlamentarier die Erwartung gerichtet wird, sich nach

außen zu orientieren und sowohl auf die Anliegen der Wähler als auch das übergreifende nationale Interesse einzugehen.

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit ist für viele (auch für einige seit langem bestehende) Parlamente ein relativ neues Feld, jedoch als normaler Bestandteil des parlamentarischen Alltags anzusehen. Sie kann verschiedenste Formen annehmen, die von einfachen gegenseitigen Besuchen bis zur komplexen Zusammenarbeit in politischen Fragen reichen.

Öffentlichkeitsarbeit sollte stets aus einer Geschlechterperspektive und unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen für Frauen und Jugendliche angegangen werden, wobei sorgfältig darüber nachzudenken ist, wie diese Art der Unterstützung gewährt werden kann. Die Teilhabe von Frauen kann durch eine systematische

Zusammenarbeit mit Frauen-Basisorganisationen, führenden Aktivistinnen, Einrichtungen und Denkfabriken gefördert werden, die sich schwerpunktmäßig mit Geschlechterforschung befassen.

Ebenso bedeutsam ist die Jugendarbeit. Jugendliche können unter anderem durch die Einrichtung von Parlamentspraktika für Studierende nationaler Universitäten und Hochschulen als Mittel zur Förderung der Offenheit, der Zusammenarbeit und des Lernens sowie die Schaffung von Jugendparlamenten in die parlamentarische Arbeit eingebunden werden.

Eine besondere Verantwortung tragen Parlamente auch, wenn es darum geht, Minderheiten und Ausgegrenzten Gehör zu verschaffen. Dem Erfordernis, benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sollte daher bei den Aktivitäten zur parlamentarischen Unterstützung umfassend Rechnung getragen werden. Bei Ländern mit schwierigen

geografischen Verhältnissen, einem fragilen Verkehrssystem oder weit verstreuten und diversen ethnischen Gruppen ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit besonders wichtig. Für die Durchführung und Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit bestehen zahlreiche praktische Möglichkeiten. Welche Prioritäten dafür vereinbart werden, richtet sich weitgehend nach den üblicherweise verwendeten nationalen und regionalen Kommunikationsmitteln: Radio, Fernsehen, spezielle parlamentarische Medienkanäle, eine aussagekräftige Parlamentswebsite, Newsletter in der entsprechenden Palette von Sprachen, Besuche von und bei Bürgern und lokalen und internationalen Parlamentariern, Seminare und Konferenzen.

Unabhängig davon, welche Form der Öffentlichkeitsarbeit im konkreten Fall jeweils angemessen ist, sollten die Unterstützungspartner stets die Fähigkeit eines Parlaments zum Dialog mit seinen Bürgern als oberste Handlungspriorität prüfen.

Die Aktivitäten zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit sollten dazu dienen,

- ein ausgeprägtes Klima parlamentarischer Integration zu fördern und die Bindungen zu den Bürgern zu stärken.
- sicherzustellen, dass die Einbeziehung in die Unterstützungsmaßnahmen die innerstaatliche Vielfalt widerspiegelt.
- nach Bedarf auch Schulungen speziell zu Fragen der Vielfalt im Parlament anzubieten.
- Parlamente und Abgeordnete im Rahmen ihrer Legislativ-, Aufsichts- und Repräsentationsarbeit und innerhalb ihrer eigenen Parlamentsverwaltung bei der Förderung der Sensibilisierung für Chancengleichheit und beim Vorgehen gegen alle Formen von Diskriminierung zu unterstützen.

Verfassungsrechtlicher und politisch-ökonomischer Kontext

Parlamente sind in einen formalen verfassungsrechtlichen und institutionellen Kontext eingebettet und agieren darin. Zugleich sind Parlamente ein dynamischer Bestandteil eines weniger transparenten, übergreifenden politisch-ökonomischen Kontexts, der über sie hinausreicht.

Die Unterstützungspartner müssen sich stets bemühen, sowohl den an der Oberfläche existierenden verfassungsrechtlichen und institutionellen Rahmen als auch das politisch-ökonomische Umfeld zu berücksichtigen, in dem ein Parlament angesiedelt ist. Diese Erkenntnis ist Voraussetzung dafür, dass geeignete Aktivitäten konzipiert werden, mit deren Hilfe Parlamente passende Unterstützungsprogramme gestalten können.

Die Unterstützungspartner von Parlamenten sind gehalten, sich über die institutionelle Vergangenheit

des Landes zu informieren, und sollten sich auch mit dem allgemeinen politischen Umfeld des Landes (Wahlsystem, politische Parteien, einschlägige Verfassungsbestimmungen, Menschenrechtslage, Gleichstellung von Männern und Frauen, aktuelle Erfahrungen mit Konflikten), der Haushalts- und Finanzlage, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und nationalen Entwicklungsplänen vertraut machen.

Ferner müssen sie internationale und regionale Fragen (Handels-, politische, wirtschaftliche, kulturell-regionale Beziehungen) und Streitigkeiten sowie die internationalen und regionalen Verpflichtungen des Landes berücksichtigen, die in ihrer Gesamtheit ein dauerhaftes Merkmal der Interessen und Anliegen von Parlamenten sind.

Politische Parteien als Institution bilden die Brücke zwischen der organisierten politischen Meinung und den staatlichen Institutionen, darunter dem Parlament. Das Parlament ist der Ort, an dem entsprechend dem Wahlrecht des Landes

wichtige nationale politische Strömungen vertreten sind, und politische Parteien sind wesentliche Merkmale der politischen Ökonomie eines Landes.

Wie reibungslos ein Parlament arbeiten kann, hängt zum Teil von durchdachten Verfahrensregeln, in erheblichem Umfang aber von der Stabilität, der Disziplin und den Kapazitäten der politischen Parteien, Fraktionen und Bündnisse ab. Sind Parteien schwach oder gar nicht vorhanden, kann das Parlament seine Bürger wahrscheinlich nicht wirksam repräsentieren. Als entscheidende Akteure im nationalen demokratischen Leben und in der parlamentarischen Demokratie bilden politische Parteien daher einen weiteren Kernbereich und Schwerpunkt der Unterstützung. Es ist wichtig, dass die Partner mit der Geschichte und dem politischen Hintergrund der wichtigsten im Parlament vertretenen Parteien vertraut sind.

GRUNDSATZ 3: Die Unterstützung von Parlamenten ist auf nachhaltige Resultate ausgerichtet.

Unter Nachhaltigkeit der parlamentarischen Unterstützung ist zu verstehen, dass die Institution von der externen Hilfe auch nach Einstellung der Hilfe profitiert. Dies bedeutet, dass Parlamente die Fähigkeit zur Steuerung von Veränderungs- und Erneuerungsprozessen entwickeln.

Im Mittelpunkt der parlamentarischen Unterstützung sollten Instrumente zur Aufrechterhaltung der Hilfe für die parlamentarische Entwicklung und die Institutionalisierung eines Prozesses der institutionellen Weiterentwicklung stehen. Diese Instrumente sind zum einen ein strategischer Entwicklungsansatz und zum anderen eine höhere Effektivität der Parlamentsmitarbeiter.

Strategische Planung zugunsten der Nachhaltigkeit

Parlamente mögen zwar funktional einzigartig sein, lassen jedoch in vielfacher Hinsicht Verhaltensmuster erkennen,

die denen anderer Institutionen gleichen, insbesondere entwickeln sie sich, ob geplant oder nicht geplant.

Daher sollten Parlamente stets ermutigt werden, strategische Verfahren und Managementtechniken zur Kontrolle ihrer eigenen Entwicklung einzuführen, indem sie ihre Aktivitäten nach Prioritäten ordnen, die externe Unterstützung steuern und im Rahmen der allgemeinen institutionellen Ziele auf frühere Initiativen und Reformen zurückgreifen und diese überarbeiten, wobei sie einen kosteneffizienten, nachvollziehbaren und transparenten Ressourceneinsatz gewährleisten.

Ferner können Parlamente dank dieser Verfahren den Bürgern ihre Fortschritte im Hinblick auf vereinbarte nationale institutionelle Ziele und Vorgaben präsentieren und der Öffentlichkeit somit ein positiveres Erscheinungsbild vermitteln.

Strategische Planung ist das wichtigste Instrument, mit dem Parlamente einen sinnvollen und nachhaltigen Wandel steuern können, indem sie einen Konsens über die strategischen Ziele und die daraus resultierende jährliche institutionelle und operative Planung herbeiführen.

Ist keine parlamentseigene Strategie vorhanden, sollten die Unterstützungspartner die Parlamente ermutigen, sich rasch darüber zu verständigen, ob es angebracht ist, mit der Planung einer solchen Strategie zu beginnen, und sich dafür bereit halten, das Parlament beim langwierigen Prozess der Verankerung einer strategischen Perspektive zu unterstützen. Ist eine solche Strategie vorhanden, besteht die Priorität darin, sie je nach Bedarf zu überprüfen und zu aktualisieren.

Personelle und institutionelle Kontinuität

Parlamente existieren, damit die Abgeordneten ihr demokratisches Mandat ausüben können. Eine

wirksame Ausübung des Mandats ist nur möglich, wenn ein ständiger Mitarbeiterstab verfügbar ist. Die wichtigste potenzielle Ressource für Kontinuität und nachhaltigen Wandel in einem Parlament ist die Parlamentsverwaltung, auch wenn vielen anderen Akteuren wie dem Parlamentspräsidenten und den Fraktionsführern sowie den Abgeordneten (insbesondere den wiedergewählten) ebenfalls eine sehr wichtige Rolle zukommt.

Starke Parlamente benötigen unparteiische, hoch professionelle und qualifizierte Mitarbeiter, die sich ihnen gegenüber loyal verhalten. Die Maßnahmen zur Unterstützung der Parlamente können zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen, indem die Auswahl und Laufbahnentwicklung der Mitarbeiter leistungsbezogen gefördert und dafür gesorgt wird, dass die Arbeitsverträge oder arbeitsrechtlichen Vorschriften angemessene Arbeitnehmerschutzbestimmungen

enthalten. Die parlamentarische Unterstützung kann der Förderung von Maßnahmen zugunsten des Aufstiegs von Frauen in Führungspositionen in der Parlamentsverwaltung dienen. Für jedes Parlament ist das institutionelle Gedächtnis von unschätzbarem Wert, ein Gedächtnis, das in erster Linie in den Mitarbeitern angelegt ist, vor allem in höheren Verwaltungspositionen. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass alle Mitarbeiter während ihres gesamten Berufslebens in der Verwaltung verbleiben. Im Extremfall könnte dadurch sogar eine Institution entstehen, die sich dem Wandel widersetzt. Somit muss in Bezug auf die Parlamentsmitarbeiter ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontinuität und Wandel hergestellt werden.

Hilfe in Form einer laufenden Schulung und Betreuung des Verwaltungspersonals, möglicherweise die Einrichtung eines parlamentarischen Forschungs- oder Ausbildungszentrums, die Erstellung von Handbüchern

oder die Förderung des Zugangs des Parlaments zu unabhängigem qualifiziertem Sachverstand – all das sind neben der gezielten Unterstützung der Abgeordneten Initiativen für eine mögliche Zusammenarbeit der Partner mit Parlamentsmitarbeitern.

Die Rolle der Partner bei der Förderung einer nachhaltigen parlamentarischen Entwicklung

Zur Förderung der Nachhaltigkeit müssen die Unterstützungsmaßnahmen der Partner klar in den vom Parlament selbst vereinbarten und gesteuerten Entwicklungsprozess integriert sein. Dadurch wird

- sichergestellt, dass die Partner die Vision des Parlaments für seine Entwicklung wirklich unterstützen, und die Legitimation dieser Unterstützung bekräftigt.
- eine äußerst enge Abstimmung zwischen diesen Maßnahmen und der Entwicklung des Parlaments im Allgemeinen ermöglicht und

- ein ganzheitlicher Ansatz für die parlamentarische Unterstützung gefördert, der bewirkt, dass alle Bestandteile des Parlaments von der Unterstützung seitens der Partner profitieren. Im Rahmen der Aktivitäten zugunsten einer nachhaltigen parlamentarischen Entwicklung werden auch Kapazitäten aufgebaut, die der Institution insgesamt, ihren verschiedenen Komponenten, den Abgeordneten und den Mitarbeitern zugutekommen.

In der Regel herrscht unter Abgeordneten und Mitarbeitern tendenziell eine größere Bereitschaft und Begeisterung, sich an den von den Partnern betreuten Aktivitäten zu beteiligen, zu ihrem Gelingen beizutragen und echte Eigenverantwortung für die Ergebnisse zu übernehmen, wenn diese im Rahmen eines lokal getragenen und gesteuerten Prozesses der nachhaltigen parlamentarischen Entwicklung erfolgen.

Dennoch gibt es oft Fälle, in denen möglicherweise

Bedarf an Unterstützungsmaßnahmen besteht, die im Dokument für die längerfristige Planung eventuell nicht vorgesehen sind. Vielleicht hatten nicht alle Parlamente die Möglichkeit, einen langfristigen Entwicklungsplan im Rahmen eines integrativen Prozesses zu erarbeiten. Selbst wenn diese Möglichkeit bestand, gibt es häufig einen zeitlichen Abstand zwischen den Wahlen und der Erarbeitung eines neuen Plans für die parlamentarische Entwicklung. Zudem kann es vorkommen, dass eine neue politische Führung mitunter andere Prioritäten für die institutionelle Entwicklung verfolgt. Legislativorgane sind oft in der Lage, ihren Zeitplan und ihre Prioritäten an die sich abzeichnenden Bedürfnisse des Landes sowie an neue politische Entwicklungen anzupassen. Um den Aktivitäten zur parlamentarischen Unterstützung Wirkung zu verleihen, müssen sie an den vom Parlament und von den Abgeordneten bekundeten neuen Bedürfnissen ausgerichtet werden, selbst wenn das langfristige Strategiedokument keine entsprechenden Ausführungen enthält.

GRUNDSATZ 4: Die Unterstützung von Parlamenten schließt alle politischen Strömungen ein.

Das Parlament ist der Ort, an dem entsprechend dem Wahlrecht des Landes alle politischen Strömungen vertreten sind. Politische Parteien sind entscheidende Akteure im demokratischen Leben, und die parlamentarische Demokratie hat den Zweck, allen Gruppen mit signifikantem Rückhalt in der Wählerschaft eine Stimme im Parlament zu geben. Zwar muss das Hauptaugenmerk der parlamentarischen Unterstützung auf dem wirksamen Funktionieren des Parlaments insgesamt liegen, doch ist es wichtig, dass die Unterstützungspartner mit der Geschichte und dem politischen Hintergrund der wichtigsten im jeweiligen Parlament vertretenen Parteien vertraut sind.

Alle im Parlament repräsentierten politischen Strömungen sollten Hilfe und Unterstützung erhalten können, solange sie die allgemein anerkannte demokratische Praxis, wie die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Rechte und Privilegien

politischer Gegner, befolgen. Sowohl die Mehrheit als auch die Opposition sollte parlamentarische Unterstützung in Anspruch nehmen können, und keine Fraktion sollte das Recht haben, ein Veto gegen Unterstützung für andere einzulegen.

Einige Stiftungen und Organisationen, die sich an der parlamentarischen Unterstützung beteiligen, sind an bestimmte politische Parteien gebunden. Auch wenn die Hilfe und der Austausch zwischen Parteien mit ähnlichen Ideologien oder Bindungen durchaus ihren Zweck haben, sollte die Konzeption und Durchführung der Aktivitäten zur parlamentarischen Unterstützung vom Gedanken getragen sein, alle im Parlament repräsentierten politischen Strömungen einzuschließen – und zwar ausgehend von der Erkenntnis, dass das übergreifende Ziel dieser Unterstützung in der Stärkung des demokratischen Funktionierens des Parlaments insgesamt besteht.

Das bedeutet nicht, dass die Unterstützung für jede politische Fraktion gleich ausfallen muss, denn die Bedürfnisse und Prioritäten dieser Gruppierungen können je nach ihrer Rolle im Parlament (regierende Partei, Opposition, Juniorpartner in einer Koalition usw.) sehr verschieden sein. In einigen Situationen müssen die Unterstützungspartner mit wichtigen politischen Gruppierungen oder Strömungen vertraut sein und zusammenarbeiten, die nicht im Parlament vertreten sind, etwa weil sie nicht die Hürde für den Einzug ins Parlament überwunden haben oder nicht in der Lage waren, sich voll am Wahlprozess zu beteiligen.

GRUNDSATZ 5: Die Unterstützung von Parlamenten beruht auf neuen internationalen Standards für demokratische Parlamente.

Jedes einzelstaatliche demokratische Parlament ist für sich einzigartig, und zwar aufgrund seiner Entwicklung, seiner Stellung in der innerstaatlichen Lenkungsstruktur und seiner individuellen und charakteristischen Gepflogenheiten und Verfahren. Dennoch sind bestimmte Aspekte der parlamentarischen Praxis allgemeiner Natur, weshalb wir von einer echten internationalen parlamentarischen Gemeinschaft sprechen können.

Die Unterstützungspartner der Parlamente erkennen den einzigartigen Charakter jedes Parlaments an, sind jedoch auch bestrebt, die universellen Praktiken zu stärken, die auf neuen internationalen Standards für demokratische Parlamente beruhen. Die IPU³ und parlamentarische Vereinigungen wie der Commonwealth Parliamentary Association (CPA)⁴ und die Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)⁵

haben verdienstvolle und bedeutsame Bemühungen um die Entwicklung solcher internationalen Standards unternommen und sollten diese ausweiten.⁶

Jede Tendenz von Unterstützungspartnern, die parlamentarische Demokratie anhand eines einzelnen Modells oder Systems zu betrachten, dürfte sich als schädlich erweisen. Demokratie bezieht ihre Stärke aus ihrer Fähigkeit, grundlegende Aspekte der Integration und Partizipation innerhalb eines gemeinsamen politischen Prozesses zu erfüllen und gleichzeitig eine breite Vielfalt von Traditionen in aller Welt zu achten.

Mit den neuen internationalen Standards für demokratische Parlamente, die letztlich von den Parlamenten selbst stammen und über Organisationen wie die CPA, IPU, SADAC (South African Development

3 www.ipu.org

4 www.cpahq.org

5 apf.francophonie.org

6 Zugriff auf Dokumentation über neu aufkommende internationale Standards ist über die Websites der IPU, CPA und APF möglich; eine Zusammenstellung zahlreicher nützlicher Dokumente findet sich auf <http://www.agora-parl.org>

Community) und APF verbreitet werden, soll verhindert werden, dass sich die parlamentarische Unterstützung tendenziell an einem einzigen Modell der parlamentarischen Demokratie orientiert, und stattdessen darauf hingewirkt werden, dass die Unterstützungsmaßnahmen auf den universell für alle verfassungsrechtliche Systeme geltenden Elementen der parlamentarischen Praxis beruhen.

Der Zweck internationaler Standards

Internationale Standards bieten ein gemeinsames Vokabular, das die parlamentarische Gemeinschaft befähigt, einen gemeinsamen Kurs für die künftige Entwicklung zu erarbeiten und damit auf die sich verändernden Bedürfnisse der Bevölkerung der einzelnen Länder zu reagieren.

In den letzten Jahren ist eine Reihe von Veröffentlichungen mit anspruchsvollen Analysen zu Parlamenten und zur parlamentarischen Demokratie erschienen, die dazu gedacht sind, eine breit angelegte Debatte und allmählich einen Konsens über einschlägige Standards für demokratische Parlamente herbeizuführen⁷, Referenzkriterien für demokratische Parlamente zu bestimmen⁸ und innovative Ansätze für die parlamentarische Rechenschaftslegung in Entwicklungsländern bereitzustellen⁹.

Weitere wichtige Arbeiten versetzen Parlamente in die Lage, den Prozess der Selbstentwicklung einzuleiten, indem ihnen ein sinnvoller und universeller Ansatz für die Selbsteinschätzung, die erste und entscheidende wichtige Phase der Bestimmung

7 Zum Beispiel NDI Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures (2007), siehe <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

8 SADAC Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa (2010), siehe: <http://www.agora-parl.org/node/2777>

9 OECD Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development, siehe <http://www.oecd.org/dac/governance-development/For%20WEB%20Accountability%20and%20democratic%20governance%20Orientations%20and%20principles%20for%20development.pdf>

des Ausgangsszenarios für derzeitige und künftige Bedürfnisse, an die Hand gegeben wird.¹⁰

Aus diesen Arbeiten können sich auch zahlreiche andere Verbesserungen für den demokratischen Parlamentarismus ergeben. Vereinbarte internationale Leitlinien, Standards und Bewertungssysteme dienen beispielsweise als

- Mittel für Parlamente, den Stand ihrer Entwicklung zu überprüfen und klare Aussagen zur Art der benötigten Unterstützung zu treffen.
- objektives Maß für die Wirksamkeit von Parlamenten.
- nützliche Bezugspunkte für die Durchführung von Evaluierungen.
- Hilfestellung bei der Festlegung einer Ausgangsbasis für die Arbeit zur Unterstützung eines Parlaments.

- Hilfestellung bei der Ausarbeitung eines Fahrplans für künftige Unterstützung.
- Beitrag zur Selbsteinschätzung der Parlamente und zu ihren Reformbemühungen.

Die an der parlamentarischen Unterstützung beteiligten, von den Parlamenten selbst angeleiteten Akteure sollten die neuen, auf der universellen parlamentarischen Praxis beruhenden internationalen Normen und Standards für demokratische Parlamente fördern und ihre Weiterentwicklung unterstützen.

10 IPU Evaluating Parliament: A Self Assessment Tool Kit for Parliament (2008) und UNDP Benchmarks and Self Assessment Frameworks for Democratic Parliaments (2010), für beide Dokumente siehe <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

GRUNDSATZ 6: Die Unterstützung von Parlamenten trägt in Bezug auf Struktur, Arbeitsweise, Verfahren und Tätigkeit der Parlamente dem Bedarf und Potenzial von Frauen und Männern gleichermaßen Rechnung.

Begründung

Die Vergabe des politischen Stimmrechts an Frauen stellte weltweit eine der größten Umwälzungen für die Demokratie im 20. Jahrhundert dar. Auch heute noch muss im Hinblick auf diese Veränderung Unterstützung gewährt werden, indem sowohl auf das Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses bei der parlamentarischen Vertretung der Geschlechter hingearbeitet als auch sichergestellt wird, dass sich das Gleichstellungsprinzip in der Legislativ- und Aufsichtstätigkeit der Parlamente niederschlägt.

Länder, die Beiträge von Frauen blockieren, ihnen Bildungs- und Beschäftigungschancen verwehren oder Schranken für ihre Teilhabe an der Lenkungs- und Führungsarbeit und der Entscheidungsfindung aufstellen, berauben sich selbst des vollen Fähigkeitenpotenzials von etwa der Hälfte der Bevölkerung. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist daher ein entscheidender

Antriebsfaktor für nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftswachstum und Armutsminderung und für Parlamente in dreifacher Hinsicht bedeutsam:

- Erstens beziehen demokratische Parlamente ihre Legitimation aus ihrer Fähigkeit, alle Bürger ihres Landes zu repräsentieren. Wird die Rolle der Frauen allgemein eingeschränkt, leidet somit die institutionelle Legitimation.
- Zweitens wird durch die geringe Zahl oder gar Abwesenheit von Frauen in einigen Parlamenten die institutionelle Fähigkeit dieser Parlamente unterminiert, bei der Wahrnehmung ihrer Legislativ-, Aufsichts- und Repräsentationsaufgaben umfassend auf die Bedürfnisse und Interessen eines großen Teils der Bevölkerung einzugehen. Dadurch wird die Qualität des legislativen und sonstigen zentralen „Outputs“ des Parlaments gravierend gemindert.

- Drittens sind Parlamente das Spiegelbild eines Landes gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Die meisten Länder sind bestrebt, die Anwendung internationaler Normen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik nachzuweisen und zu fördern, und ziehen vollen Nutzen aus der aktiven Mitarbeit in der Staatengemeinschaft. Parlamente mit einem unausgewogenen Geschlechterverhältnis bieten ein verzerrtes Abbild ihres Landes.

Diese Gründe liefern den parlamentarischen Instanzen starke Anreize für Maßnahmen zur Umwandlung des Parlaments in eine geschlechtersensible Institution, die eine ausgewogene Partizipation im Parlament gewährleistet, beispielhaft für die Achtung der Gleichstellung von Männern und Frauen im parlamentarischen Betrieb sorgt und die Geschlechterperspektive durchgängig in ihre Tätigkeit integriert, um die Gleichstellungsziele zu erfüllen.

Sind Frauen im Parlament unterrepräsentiert oder die Mittel, mit denen sie sich Gehör verschaffen, schwach, wie dies für viele Parlamente zutrifft, müssen sich die Unterstützungspartner unbedingt bemühen, den Parlamenten Hilfe bei der Förderung von Aktivitäten zugunsten einer gleichmäßigeren Teilhabe der Geschlechter und zur Integration der Geschlechterfrage in die parlamentarische Arbeit zu gewähren.

Maßnahmen

Die Bewertung der Geschlechtersensibilität, also der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange, eines Parlaments kann ein nützlicher erster Schritt im Hinblick darauf sein, die Sachlage zu ermitteln und Maßnahmen festzulegen, die die Teilhabe der Frauen – als Abgeordnete wie als Parlamentsmitarbeiter – fördern und verbessern und zudem sicherstellen, dass die Ergebnisse der parlamentarischen Arbeit den Bedürfnissen und Interessen von Frauen und Männern gleichermaßen Rechnung tragen.

Die Strategiepläne des Parlaments sollten mit dem Ziel verfasst werden, das Bewusstsein für Geschlechterfragen und die Gleichstellung von Männern und Frauen in alle Zielsetzungen des Parlaments zu integrieren. Die Strategie selbst sollte exemplarisch für das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen sein. Eine Abfassung der Pläne auf diese Weise wird es den Partnern enorm erleichtern, in Zusammenarbeit mit den Parlamenten eine Taktik zu legitimieren, die ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in allen Aspekten des parlamentarischen Alltags, insbesondere in Bezug auf die Resultate des parlamentarischen Wirkens, begünstigt.

Dadurch, dass die Geschlechterperspektive in alle Aspekte der parlamentarischen Unterstützung integriert und die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern an der Konzeption der Aktivitäten, ihrer Durchführung und der Überwachung und Evaluierung ihrer Ergebnisse

gewährleistet wird, erhöht sich die Wirksamkeit der Programme, da die Ziele und Ergebnisse den Bedürfnissen von Frauen wie Männern Rechnung tragen und ihnen gerecht werden.

Bei den Aktivitäten zur Unterstützung von Parlamenten sollten Gleichstellungsfragen aus mindestens zwei verschiedenen und einander ergänzenden Perspektiven betrachtet werden. Erstens sollten die Aktivitäten darauf ausgerichtet sein, die aktuellen konkreten Bedürfnisse von weiblichen Abgeordneten, Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung und speziellen parlamentarischen Organen, die sich mit Gleichstellungs- und Frauenrechtsfragen befassen, etwa parlamentarische Zusammenschlüsse von Frauen oder parlamentarische Ausschüsse für die Gleichstellung von Männern und Frauen, zu unterstützen und darauf zu reagieren.

Zweitens sollte damit das Ziel verfolgt werden, die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte der Frauen auch künftig voranzubringen, indem die Bemühungen von Frauen wie Männern und des Parlaments als Institution insgesamt unterstützt werden, eine immer entschlosseneren Politik und stärkere Arbeitskultur in diesem Sinne zu erarbeiten. Die Unterstützungspartner sollten den Parlamenten regelmäßig bei allen Anstrengungen behilflich sein, die sie unternehmen, um ihre Funktionsweise, ihre internen Regeln sowie ihre Verfahren und Praktiken zu Anlagen und Infrastruktur aus einer Geschlechterperspektive zu überprüfen und zu bewerten und um sicherzustellen, dass diese geschlechtersensibel und nichtdiskriminierend sind.

Wenn die Partner Unterstützungsaktivitäten durchführen, müssen sie nach Kräften dafür sorgen, dass Frauen und Männer bei all diesen Aktivitäten

ausreichend und gleichwertig repräsentiert sind, was auch für die Entscheidungsstrukturen für das jeweilige Projekt gilt.

Ständiges Ziel der Unterstützungsmaßnahmen sollte es sein,

- sicherzustellen, dass Frauen wie Männer auf allen Ebenen des Parlaments effektiv vertreten sind, und zwar als Abgeordnete und als Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung.
- die Zahl der ins Parlament gewählten Frauen zu steigern und im Anschluss an ihre Wahl ihrer Tätigkeit stärkere Wirkung zu verleihen.
- zu gewährleisten, dass in der Parlamentsverwaltung auf Leitungsebene wie im mittleren Management und beim Führungsnachwuchs ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Geschlechtern besteht.
- sicherzustellen, dass den speziell für die Integration der Geschlechterperspektive zuständigen

Mechanismen wie Ausschüssen oder Plattformen eine legitime und integrative Rolle im allgemeinen institutionellen Rahmen des Parlaments zugewiesen wird.

- zu gewährleisten, dass die Parlamente willens und in der Lage sind (auch finanziell und personell), staatliche Politikmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung zu erarbeiten. So sollten die Aktivitäten, die dazu dienen, geschlechtersensibel angelegte bzw. geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte vorgeschriebene Folgenabschätzungen von Gesetzesvorlagen und Haushalten zu fördern und die Evaluierung der Umsetzung staatlicher Politikmaßnahmen um eine Geschlechterperspektive zu erweitern, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden.

Es ist unabdingbar, dass die Unterstützungspartner den Parlamenten dabei helfen, sich zu geschlechtersensiblen Institutionen zu entwickeln, das heißt, Institutionen, die die Gleichstellung von Männern und Frauen achten, dies in ihrer Arbeitsweise verkörpern und Frauen und Männer bei ihrer Tätigkeit und in Bezug auf ihre Ergebnisse voranbringen. Der im Dezember 2012 von den Mitgliedsparlamenten der IPU verabschiedete „Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments“ ist ein nützliches Hilfsmittel.¹¹

11 127. IPU-Versammlung in Quebec City, 26. Oktober 2012, siehe <http://www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm>

GRUNDSATZ 7: Bei der Unterstützung von Parlamenten wird auf den lokal und regional verfügbaren Sachverstand zurückgegriffen.

Begründung

Jede noch so fundierte und sachkundige externe Unterstützung für Parlamente erfordert Anleitung und praktische Hilfe aus dem unmittelbaren operativen Umfeld.

Zur langfristigen Partnerbindung bedarf es vertraglich gebundener nationaler Mitarbeiter und Ressourcen, mit denen der internationale Erfahrungsaustausch ergänzt und das Wissen der internationalen Bediensteten über die lokalen Gegebenheiten vertieft wird. Die Nutzung innerstaatlichen Sachverstands im Rahmen der von den Partnern betreuten Arbeit ermöglicht in der Regel einen weitaus reichhaltigeren Mix von Unterstützungsmaßnahmen als der Einsatz internationaler Experten allein.

Parlamentarische Unterstützung kann nur Wirkung entfalten, wenn im Zentrum des Mechanismus für die Erbringung der Unterstützung eine echte lokale/

internationale Partnerschaft steht, ob diese nun ad hoc, projektbezogen, im Rahmen eines Programms oder anderweitig eingegangen wird.

Das Parlament als Ressource

Selbstverständlich ist das Parlament auch eine Quelle lokalen Sachverstands, der nach Möglichkeit wirksam in die Aktivitäten zur parlamentarischen Unterstützung integriert werden sollte.

Es ist angezeigt, dafür nicht nur auf eine einzelne Quelle innerhalb des Parlaments zurückzugreifen, sondern möglichst viele verschiedene Akteure aus Politik und Verwaltung einzubeziehen, deren Engagement eine wesentliche Voraussetzung für ihren eigenen Erfolg ist.

Schließlich sollten auch der Parlamentspräsident, der Generalsekretär bzw. der Direktor und andere ein offenes Ohr für die Partner haben, wenn sie

Unterstützung für konkrete Aktivitäten benötigen oder besondere Herausforderungen bewältigen müssen.

Nichtparlamentarische Quellen lokalen Sachverständs

Ferner sollten die Partner der Parlamente dynamischen und unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft Unterstützung bei der effektiven Zusammenarbeit mit Parlamenten gewähren. Sie sollten sich bemühen, mit diesen Organisationen, sofern sie bestehen, zu kooperieren und sie zu unterstützen, indem sie sich zunächst mit dem zwischen dem Parlament und diesen Organisationen bestehenden Spannungsverhältnis vertraut machen, um optimale Voraussetzungen für den Erfolg zu schaffen.

Ferner sollten sie enge Verbindungen zwischen dem Parlament und lokalen Hochschulen, einheimischen und im Land ansässigen ausländischen Experten

sowie Denkfabriken fördern oder diese Verbindungen stärken, damit das Parlament vom lokalen Sachverständ Gebrauch machen kann.

Abgesehen vom Parlament sollten die Unterstützungspartner ihren Blick über den im Land verfügbaren Sachverständ hinaus auf die Förderung der regionalen Zusammenarbeit richten, sofern diese politisch und praktisch akzeptabel ist, insbesondere mit den Parlamenten der Nachbarländer, einschlägigen parlamentarischen und staatlichen Mechanismen für regionale Kooperation und Kompetenzzentren im Bereich der parlamentarischen Bildung.

Die Einbeziehung der nationalen Regierung und Justizorgane in die parlamentarische Unterstützungsarbeit muss sehr behutsam erfolgen, ist aber Ausdruck des Strebens nach einer „Politik aus einem Guss“ und institutioneller Harmonie, die – sofern verwirklicht –

erheblich zur Förderung einer besseren Staatsführung auf nationaler Ebene insgesamt beitragen.

Die Verknüpfung der Ziele der parlamentarischen Unterstützung mit regionalen Programmen kann dazu dienen, das nationale Bewusstsein für die institutionellen Herausforderungen und Schwachstellen zu stärken, mit denen alle Parlamente konfrontiert sind.

Mitarbeiter auf nationaler Ebene

Letztlich gibt es schier unbegrenzte Möglichkeiten zum Einsatz und zur Weiterentwicklung einheimischer Ressourcen, und die nationalen Partner müssen bei der Beteiligung an der parlamentarischen Entwicklung zur Wahl interessanter und kreativer Rollen ermuntert werden.

Einheimische Mitarbeiter können in zahlreichen Rollen fungieren: als Fachreferenten, Mentoren,

Moderatoren und Berater von Ausschüssen. Sind die innerstaatlichen personellen Ressourcen begrenzt, sollte die parlamentarische Unterstützung dazu dienen, die persönliche und berufliche Weiterentwicklung einheimischer Talente zu fördern.

Häufig herrscht bei der Suche nach qualifizierten und talentierten Mitarbeitern eine ungesunde Konkurrenz zwischen Parlamenten, internationalen Unterstützungsorganisationen und Regierungen. Die Partner müssen derartige Herausforderungen aus einer weit gefassten Perspektive angehen und sich bewusst sein, wie wenig erstrebenswert es ist, talentierte Mitarbeiter von innerstaatlichen Institutionen „abzuwerben“. Ferner ist es erforderlich, den allgemeinen Pool qualifizierter Personen im nationalen Interesse auszuweiten und zu verstehen, dass der Abgang eines Mitarbeiters eine Entfaltungsmöglichkeit für einen anderen bietet.

GRUNDSATZ 8: Die Unterstützungspartner der Parlamente und die Parlamente verpflichten sich zu einem Höchstmaß an Koordinierung und Kommunikation.

Der optimale Einsatz von Ressourcen für die Entwicklungshilfe stellt eine kontinuierliche internationale Priorität dar.¹² Die für die parlamentarische Unterstützung bereitgestellte Hilfe ist da keine Ausnahme, und eine gute Koordinierung der Maßnahmen sowie eine offene partnerschaftliche Kommunikation rentieren sich in Bezug auf die Steigerung der Qualität der Ergebnisse.

Den Interessen der Parlamente ist klar damit gedient, dass die Unterstützungspartner aus verschiedenen Organisationen miteinander kooperieren, nicht konkurrieren. Sie sollten eng zusammenarbeiten, um Doppelarbeit und Missverständnisse zu vermeiden.

Zu den Mechanismen, die eine gute Zusammenarbeit vor Ort ermöglichen, zählen

- die Harmonisierung der Aktivitäten und bewährten Verfahren.
- die Förderung eines komplementären Ansatzes für die Bereitstellung der Unterstützung und Durchführung der Aktivitäten über formale und informelle Kommunikationsstrukturen (regelmäßige gemeinsame Sitzungen, Informationsaustausch, Verbreitung der gewonnenen Erkenntnisse, gegenseitige Hilfe und Koordinierung der Aktivitäten).
- die Steuerung der Aktivitäten durch das Parlament, das alle Partner koordiniert und den Partnerschaftsprozess aus eigener Kraft wirksam unterstützt.

Die Sitzungen vor Ort zwischen lokalen Partnern erweisen sich jedoch häufig als unzulänglich für eine Verbesserung der Leistungserbringung, da

¹² Internationale Verpflichtungserklärungen zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit wie die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005), das Aktionsprogramm von Accra (2008) und die Partnerschaft von Busan für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (2011) sind auch auf die Aktivitäten zugunsten der parlamentarischen Entwicklung anwendbar.



Engagement, Kommunikation und Beziehungsaufbau. ©IPU

die Ziele der Partner allzu oft auf zentraler Ebene festgelegt werden. Zu oft ist während der gesamten Dauer der Unterstützung unklar, wie viel Spielraum die Partner für Anpassungen im Hinblick auf eine rationellere Leistungserbringung haben, was in vielen Fällen anhaltende Ineffizienzen verursacht. Auch die traditionellen Mechanismen, Programme und Projekte zur Leistungserbringung selbst weisen in der Regel starre Strukturen in Bezug auf Ziele und Termine auf.

Für die Herausforderung, die für die Unterstützung bereitgestellten Ressourcen vollständig zu rationalisieren, gibt es zwar keine einfachen Lösungsansätze, doch ist es wichtig, dass die Partner sich weiterhin um eine Zusammenarbeit und Koordination sowohl landesweit als auch in der Zentrale bemühen. Die Unterstützungspartner der Parlamente müssen regelmäßig und transparent miteinander sowie mit dem jeweiligen Parlament kommunizieren.

In Anbetracht der Bedeutung regelmäßiger Sitzungen sollten die Partner ermutigt und bei Bedarf unterstützt werden, um in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Auch auf der Ebene der Zentrale ist die Koordination von entscheidender Bedeutung, insbesondere bei einer hohen Zahl der an einer Zusammenarbeit mit einem bestimmten Parlament interessierten Partner.

Je früher die Debatte eröffnet wird und je breiter das Feld der daran beteiligten Partner ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Ressourcen gezielt zugewiesen werden können und die wichtigsten Unterstützungspartner in der Lage sind, komplementäre und umfassende Maßnahmenpakete vor Ort durchzuführen.

GRUNDSATZ 9: Die Unterstützungspartner der Parlamente handeln ethisch und verantwortlich.

In dem Umfang, in dem die Konzeption der Aktivitäten, die die Partner zur Unterstützung der Parlamente unternehmen, sowie das dafür bereitgestellte Personal in erheblichem Maße den Erfolg der Partnerschaft bestimmen, trägt auch die ethische Position der Partner bei der Durchführung dieser Aktivitäten signifikant zum relativen Erfolg ihrer Arbeit bei.

Die Rolle und Verantwortung von Parlamenten als nationales Musterbeispiel für Integrität sowie als Institution, die einen umfassenden und transparenten Verhaltenskodex befolgt und danach handelt, ist absolut elementar für ihren demokratischen Zweck und in der ganzen Welt zu einer Zeit, in der viele Länder unter der Plage der Korruption leiden, stärker denn je vonnöten.

Da Parlamente im Blickfeld der Zivilgesellschaft und der Medien liegen, ist damit zu rechnen, dass eine offensichtliche Nichteinhaltung ethischer Normen

das öffentliche Vertrauen in das Parlament als Institution untergräbt.

Mit den Programmen zur Unterstützung von Parlamenten soll unter anderem die parlamentarische Integrität gefördert werden, wofür auf einschlägige Dokumente zurückgegriffen werden kann, in denen die parlamentarische Ethik umfassend abgehandelt wird.¹³

Daraus folgt, dass die Partner die von ihnen verfochtenen hohen Normen für ethisches Verhalten und Integrität auch selbst einhalten und unter Beweis stellen müssen. Bei der Wahrung eines exemplarischen Standards ethischen und verantwortlichen Verhaltens sollten sich die Parlamente und Partner umfassend abstimmen. Ethisches und verantwortliches Verhalten von Parlamenten und Unterstützungspartnern weist mehrere Charakteristika auf.

¹³ Beispielsweise OSZE Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians (Warschau, 2012), siehe http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_study.pdf und Europäisches Parlament – Büro zur Förderung der parlamentarischen Demokratie, Parliamentary Ethics: A Question of Trust (OPPD, 2011), siehe http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

Die folgenden Beispiele sollen das von den Partnern erwartete Verhalten auf hilfreiche Weise, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit veranschaulichen:

- Die Unterstützungspartner von Parlamenten müssen Grundsätze der finanziellen Redlichkeit befolgen, insbesondere da ein zentrales Ziel der parlamentarischen Unterstützung in besserer Rechenschaftslegung und größerer Offenheit in finanzieller Hinsicht besteht.
- Die Aktivitäten zur Unterstützung von Parlamenten sollten nicht der Förderung gewerblicher Interessen dienen. Zwar können gewinnorientierte Akteure eine Funktion in der parlamentarischen Entwicklung haben, doch sollten ihre Aktivitäten im Interesse der Redlichkeit und Transparenz begrenzt und vom Ziel der parlamentarischen Unterstützung, nicht von einem Geschäfts- oder Gewinnzweck geleitet werden.
- Die Aktivitäten zur Unterstützung der Parlamente sollten alle politischen Strömungen im Parlament einschließen.
- Die Parlamente und ihre Unterstützungspartner sollten in Bezug auf die Formen der empfangenen und gewährten Hilfe Transparenz walten lassen. Damit diese Unterstützung wirksam und effizient ist, müssen die Parlamente einen fairen Umgang mit allen Akteuren pflegen und dürfen sie nicht gegeneinander ausspielen oder ähnliche Hilfe von mehreren Partnern erlangen, ohne dies offenzulegen.
- Die Unterstützungspartner von Parlamenten sollten die in den internen Verhaltenskodizes von Parlamenten verankerten allgemeinen Grundsätze befolgen, etwa indem sie keine Vetternwirtschaft betreiben oder anderen Praktiken nachgehen, die mit den von den Parlamenten für ihre eigene Tätigkeit aufgestellten Verhaltensnormen unvereinbar sind.
- Die Unterstützungspartner von Parlamenten sollten

den nachhaltigen Ausbau der parlamentarischen Kapazitäten fördern. Dies bedeutet, dass sie die „Abwerbung“ vorhandener parlamentarischer Mitarbeiter für eine Tätigkeit in Programmen zur parlamentarischen Unterstützung vermeiden sollten.

- Die Festlegung ethischer Verhaltenskodizes für Parlamente und die Gewährleistung ihrer ordnungsgemäßen Anwendung zählen zu den anspruchsvollsten und gleichzeitig wichtigsten Elementen der parlamentarischen Unterstützung.

Ist derzeit kein solcher Kodex vorhanden, sollten die Unterstützungspartner auf seine Abfassung und Verabschiedung in einem integrativen und lokal getragenen Prozess hinwirken. Liegt ein solcher Kodex vor, sollten sie erwägen, seine wirksame Anwendung im Parlament zu unterstützen, und darüber hinaus mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie sich den strengsten Normen ethischen Verhaltens unterwerfen.

Danksagung

Die Gemeinsamen Grundsätze für die Unterstützung von Parlamenten beruhen auf den mehr als vier Jahrzehnte langen Erfahrungen von Parlamenten und Organisationen bei der Gewährung und beim Erhalt von Unterstützung. Unserer besonderer Dank gilt den vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Parlamentsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und fachlichen Autoritäten, deren Ideen und Erfahrungen in die Gemeinsamen Grundsätze eingeflossen sind.

Die Gemeinsamen Grundsätze haben von den wertvollen Diskussionen und Rückmeldungen der Mitglieder der Vereinigung der Generalsekretäre der Parlamente (ASGP) und der Teilnehmer eines asiatischen regionalen Konsultationstreffens profitiert, das vom Kongress der Philippinen ausgerichtet wurde.

John Patterson, Franck Boulín und Peter Lilienfeld haben sich an der Erarbeitung der Gemeinsamen Grundsätze beteiligt. Persönliche Beiträge kamen darüber hinaus von Doina Ghimici, Marcia Monge, Oliver Bennett, Sonia Palmieri und Lisa von Trapp.

Die Swedish International Cooperation Development Agency (SIDA) und die japanische Organisation Worldwide Support for Development (WSD) haben die Entwicklung der Gemeinsamen Grundsätze finanziell unterstützt.

Die IPU wird weiterhin Ergänzungswünsche entgegennehmen und als Ansprechpartner für zukünftige Überarbeitungen der Gemeinsamen Grundsätze fungieren.

Die Gemeinsamen Grundsätze können durch ein entsprechendes Benachrichtigungsschreiben an das IPU-Sekretariat (postbox@ipu.org) bestätigt werden.

Inter-Parliamentary Union

Chemin du Pommier 5

CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Geneva

Tel.: +4122 919 41 50

Fax: +4122 919 41 60

E-mail: postbox@ipu.org

www.ipu.org