



universität
wien

DIplomARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die wachsende Bedeutung Interparlamentarischer
Zusammenarbeit. Parlamente als Akteure im Mehr-
Ebenen-System

Verfasser

Thomas Stiegmaier

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Jänner 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuer:	Dr. Fritz Windhager

Abstract

Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) tritt in einer dualistischen Form auf: einerseits als Prozesse innerhalb von Netzwerken, andererseits in institutionalisierter Form als Organisationen. Im Mehr-Ebenen-System haben sich Parlamente und Interparlamentarische Organisationen (IPOs) zu wichtigen Akteuren entwickelt. Im Zuge von Globalisierungs- und Demokratisierungsprozessen hat IPZ insgesamt an Bedeutung gegenüber der Arbeit von Regierungsorganisationen gewonnen. Die vorliegende Diplomarbeit zeigt nicht nur die Funktionen und Arbeitsweisen von IPOs auf, sondern auch, wie diese durch die Bildung von Netzwerken innerhalb der Weltgesellschaft und in *Governance*-Strukturen zu verorten sind. Ein Exkurs zu Korruptionsbekämpfung bietet Einblick in ein Feld, das bezeichnend für IPZ ist. Dadurch werden die ebenspezifischen Funktionen, die formelle wie informelle Kooperation zwischen ParlamentarierInnen wie auch die wichtige Wechselwirkung mit Rechnungshöfen nachgewiesen. Das Konzept des Europäischen Interparlamentarismus ist schließlich Ausdruck einer globalen Entwicklung in Richtung Interparlamentarischer Zusammenarbeit, die in Europa vor allem durch die Europäische Union eine neue Dimension erhält.

Interparliamentary Cooperation (IPC) appears in a dualistic shape: on the one hand as processes in networks, on the other in institutionalised form as organizations. In the multi-level-system parliaments and Interparliamentary Organizations (IPOs) have developed to important actors. In the course of processes of globalization and democratization IPC in general has gained importance compared to the work of governmental organizations. The thesis in hand shows not only the functions and modes of operation of IPOs, but also how these organizations are to be situated in the *World Polity* as well as in *Governance* structures by means of building networks. An excursus about fighting corruption gives insight into a field, which is characteristic for IPC. By this, the level-specific functions, the formal as well as the informal cooperation among parliamentarians and the important interplay with courts of auditors can be drawn. Finally, the concept of the European Interparliamentarism (EIP) is an expression of a global development towards Interparliamentary Cooperation, which receives a new dimension in Europe, especially by the European Union.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung	9
2. Zentrale Fragestellungen und Thesen	13
3. Theoretischer Hintergrund	15
3.1. Definition des Mehr-Ebenen-Systems.....	15
3.2. Netzwerktheorie.....	16
3.2.1. Soziale Netzwerkanalyse als Theorieperspektive	17
3.2.2. VordenkerInnen und VertreterInnen der Netzwerkanalyse	18
3.2.3. Soziales Kapital in der Netzwerkanalyse.....	21
3.3. Neo-Institutionalistische Perspektive	22
3.3.1. Allgemeines über den Neo-Institutionalismus.....	23
3.3.2. Über das <i>World-Polity</i> -Konzept.....	27
3.4. <i>Global Governance</i>	28
3.4.1. Allgemeines über <i>Global Governance</i>	28
3.4.2. Definition von <i>Global Governance</i>	29
3.4.3. Verortung von IPOs im <i>Global-Governance</i> -Konzept.....	31
3.4.4. <i>Global Governance</i> und Korruptionsbekämpfung.....	33
4. Methoden	35
4.1. ExpertInneninterviews	35
4.1.1. Art der Methode	35
4.1.2. Vorteile, Nachteile, mögliche Probleme.....	37
4.1.3. Auswahl der ExpertInnen	38
4.2. Textanalysen	40
4.2.1. Untersuchung von internationalen Dokumenten.....	42
4.2.2. Textanalyse der ExpertInneninterviews.....	42
5. Interparlamentarische Zusammenarbeit	43
5.1. Definition von Interparlamentarischer Zusammenarbeit.....	43

5.2.	Geschichte der Interparlamentarischen Zusammenarbeit.....	46
5.3.	Die Funktionsweise der Interparlamentarischen Zusammenarbeit.....	50
5.4.	Interparlamentarische Organisationen.....	55
5.4.1.	Die Interparlamentarische Union.....	55
5.4.2.	Die Globale Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption	57
5.5.	Interparlamentarische Zusammenarbeit in der Europäischen Union.....	59
5.5.1.	Nationale Parlamente in der Europäischen Union.....	60
5.6.	Die (internationale) Arbeit von Rechnungshöfen als Spiegel des (Inter-) Parlamentarismus	64
5.7.	Die Interparlamentarische Zusammenarbeit Österreichs	68
6.	Parlamente auf internationaler Ebene	71
6.1.	Position und Funktion	71
6.2.	Fazit zur internationalen Ebene	74
7.	Parlamente auf europäischer Ebene.....	77
7.1.	Europäisches Parlament und COSAC	77
7.2.	Die Parlamentarische Versammlung des Europarats.....	79
7.3.	Die Parlamentarische Versammlung der OSZE.....	80
7.4.	Position und Funktion	83
7.5.	Fazit zur europäischen Ebene	87
8.	Exkurs: Korruptionsbekämpfung.....	91
8.1.	Definition des Begriffs „Korruption“	91
8.2.	Ursachen und Folgen von Korruption	95
8.3.	Die Rolle parlamentarischer Gremien bei der Korruptionsbekämpfung.....	98
8.4.	Analyse interparlamentarischer Dokumente gegen Korruption	103
8.5.	Korruptionsbekämpfung durch Interparlamentarische Zusammenarbeit: Fazit ..	105
9.	Parlamente auf nationaler Ebene.....	109
9.1.	Position und Funktion	109
9.2.	Fazit zur nationalen Ebene.....	117
10.	Europäischer Interparlamentarismus	121
10.1.	Grenzen des Europäischen Interparlamentarismus	121
10.1.1.	Grenzfälle des Europäischen Interparlamentarismus.....	122
10.1.2.	Sonderfälle des Europäischen Interparlamentarismus	124
10.1.3.	Überblick über den Europäischen Interparlamentarismus	126

10.2.	Charakteristika des Europäischen Interparlamentarismus	127
10.3.	Bedeutung des Europäischen Interparlamentarismus.....	128
11.	Zusammenfassung.....	131
12.	Literatur	145
13.	Abbildungsverzeichnis	153
14.	Anhang.....	155
I.	Interviewleitfaden, Dr. H.P. Martin	156
II.	Interviewleitfaden, Dr. Wolfgang Rau.....	157
III.	Fragenkatalog, Mag. ^a Barbara Prammer	158
IV.	Interviewleitfaden, Dr. ^a Gabriela Moser	159
V.	Protokoll 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.....	160
VI.	Protokoll 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.....	163
VII.	IPU-Resolution gegen Korruption	167
VIII.	Lebenslauf.....	171

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	...	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	...	Bruttoinlandsprodukt
B-VG	...	Bundes-Verfassungsgesetz
CGG	...	Commission on Global Governance
COSAC	...	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
EG	...	Europäische Gemeinschaft
EGMR	...	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB	...	Europäische Investitionsbank
EIP	...	Europäischer Interparlamentarismus
EK	...	Europäische Kommission
EMRK	...	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	...	Europäisches Parlament
ER	...	Europarat
ER PV	...	Parlamentarische Versammlung des Europarats
EU	...	Europäische Union
EuGH	...	Europäischer Gerichtshof
EuRH	...	Europäischer Rechnungshof
EUV	...	Vertrag über die Europäische Union
EZB	...	Europäische Zentralbank
GASP	...	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEG	...	Global Economic Governance
GG	...	Global Governance
GOPAC	...	Global Organization of Parliamentarians against Corruption
GRECO	...	Groupe d'Etats contre la Corruption
GSVP	...	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GTF	...	Global Task Force
IGH	...	Internationaler Gerichtshof
IGO	...	International Governmental Organization
INGO	...	International Non-Governmental Organization
INCOSAI	...	International Conference of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	...	International Organization of Supreme Audit Institutions
IO	...	International Organizations
IPEX	...	Interparliamentary EU information exchange
IPO	...	Interparlamentarische Organisation
IPU	...	Interparlamentarische Union
IPZ	...	Interparlamentarische Zusammenarbeit
IWF	...	Internationaler Währungsfonds
KSZE	...	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MEP	...	Member of the European Parliament
NATO	...	North Atlantic Treaty Organization

NATO PA	...	North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly
NATO PV	...	Parlamentarische Versammlung der NATO
OECD	...	Organization for Economic Cooperation and Development
OLAF	...	Office européen de lutte anti-fraud
ORKB	...	Oberste Rechnungskontrollbehörde
OSCE PA	...	Organization for Security and Cooperation in Europe Parliamentary Assembly
OSZE	...	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OSZE PV	...	Parlamentarische Versammlung der OSZE
PACE	...	Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PJZS	...	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
RH	...	Österreichischer Rechnungshof
TNC	...	Trans-National Corporation
UNCAC	...	United Nations Convention against Corruption
UNO	...	United Nations Organization

1. Einleitung

Seit einiger Zeit verändert sich das internationale politische System dahingehend, dass nicht mehr nur souveräne Nationalstaaten als Akteure wahrnehmbar sind. Auch Internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, Internationale Nichtregierungsorganisationen (z.B.: Amnesty International, Greenpeace, etc.) oder Transnationale Konzerne (z.B.: Nestlé, Shell etc.) bestimmen die Weltpolitik mitunter maßgeblich. Mit den Worten „*from Government to Governance*“ lässt sich dieser Trend sehr gut beschreiben. Staatliche Institutionen sind zwar immer noch die wichtigsten, keinesfalls aber die einzigen Akteure im politischen System. Das gilt nicht nur für die internationale Ebene, sondern auch für nationale oder europäische Politik. In diesem Mehr-Ebenen-System (national – europäisch – international) zählen auch Parlamente bzw. parlamentarische Gremien zu diesem erweiterten Akteurskreis.

Der Forschungsgegenstand der vorliegenden Diplomarbeit ist das Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit. Dieses Feld wurde bisher im wissenschaftlichen Diskurs kaum behandelt. Darin begründet sich die Relevanz der vorliegenden Diplomarbeit für die Politikwissenschaft. Interparlamentarische Zusammenarbeit bezeichnet jene Kooperation, die zwischen Abgeordneten von Parlamenten verschiedener Staaten besteht. Diese Zusammenarbeit tritt in verschiedenen Formen auf, unter anderem im Abhalten von Konferenzen, im Verfassen gemeinsamer Entschlüsse sowie im Aufbau gemeinsamer Institutionen, sogenannter Interparlamentarischer Organisationen. So wie es auf nationaler Ebene eine starke Verbindung von Parlamenten mit Rechnungshöfen gibt, so ist auch auf europäischer und internationaler Ebene zwischen parlamentarischen Gremien und Obersten Rechnungskontrollbehörden eine Wechselwirkung festzustellen, die ebenfalls Teil des Forschungsgegenstandes ist.

Der Verfasser dieser Arbeit geht von der Prämisse aus, dass Interparlamentarische Zusammenarbeit in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen hat. Ausgehend von dieser Prämisse baut die vorliegende Arbeit auf drei zentralen Fragestellungen auf. Dabei geht es darum, aus welchen Gründen parlamentarische Gremien eine stärkere Position im Mehr-Ebenen-System erhalten haben, wie parlamentarische Gremien europäisch und international agieren, und wo parlamentarische Gremien im internationalen politischen System zu verorten sind. Aufbauend auf diesen Forschungsfragen wurden sechs forschungsleitende Thesen entwickelt, an denen sich der Verfasser hauptsächlich orientiert.

Die vorliegende Arbeit verfügt über einen zweifachen geografischen Fokus: Zum einen konzentriert sich der Verfasser aufgrund seiner Herkunft und der Verfügbarkeit von Informationen sowie von Expertise auf eine österreichische Perspektive. Das hat zur Folge, dass das Österreichische Parlament in dieser Arbeit häufig als Beispiel für Parlamente auf nationaler Ebene herangezogen wird. Darüber hinaus wird der Interparlamentarischen

Zusammenarbeit Österreichs besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zum anderen wird auch die europäische Ebene aus mehreren Gründen fokussiert. Europa ist nicht nur der Ursprung des Parlamentarismus, sondern weist auch eine hohe Anzahl an Parlamenten und parlamentarischen Gremien auf, in denen Interparlamentarische Zusammenarbeit praktiziert wird. Auch die Dynamik des Parlamentarismus in Europa ist beispielhaft für dieses Forschungsfeld und bietet sich deshalb für eine genauere Untersuchung besonders an.

Um die verschiedenen Formen Interparlamentarischer Zusammenarbeit erfassen zu können, wurde ein theoretischer Hintergrund gewählt, der dazu genügend Flexibilität bereitstellt. Die vorliegende Diplomarbeit nimmt deshalb folgende drei theoretischen Perspektiven ein: die Netzwerktheorie, den Neo-Institutionalismus (insbesondere das *World-Polity*-Konzept) und die *Global-Governance*-Perspektive. Diese Theoriestränge werden in Kapitel 3 erklärt.

Die methodische Komponente dieser Diplomarbeit wird im vierten Kapitel behandelt. Abgesehen von Literaturrecherche, die sich sowohl auf publizierte Fachliteratur und auf Internetquellen stützt, hat sich der Verfasser vor allem zweier Methoden bedient: des ExpertInneninterviews und der Textanalyse. Für mündliche Interviews erklärten sich Hans-Peter Martin (Abgeordneter zum Europäischen Parlament), Wolfgang Rau (Exekutivsekretär der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) und Gabriela Moser (Nationalratsabgeordnete der Grünen, Expertin für Interparlamentarische Zusammenarbeit, Vorsitzende des „Anti-Korruptionsausschusses“ im Österreichischen Parlament) bereit. Der Nationalratspräsidentin und Leiterin der Österreichischen Gruppe der Interparlamentarischen Union, Barbara Prammer, wurde ein Fragenkatalog übermittelt, der im Namen der Parlamentsdirektion beantwortet wurde. Bei der Textanalyse handelt es sich um eine hermeneutische Methode, bei der es um die Sinnerfassung, also um das Verstehen von Texten geht. Sowohl internationale Dokumente, die miteinander verglichen wurden, als auch die verschriftlichte Form der Interviews wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.

Die Geschichte Interparlamentarischer Zusammenarbeit geht auf das Ende des 19. Jahrhunderts zurück und ist anfangs mit der Geschichte der Interparlamentarischen Union gleichzusetzen. Diese lange Geschichte, der Österreich fast von Beginn an angehört, wird im fünften Kapitel erörtert. Im selben Abschnitt werden die Funktionsweise Interparlamentarischer Zusammenarbeit und Interparlamentarische Organisationen untersucht. Außerdem geht dieses Kapitel auf Interparlamentarische Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union, die internationale Arbeit von Rechnungshöfen und ihre Verbindung zum Interparlamentarismus sowie auf die Interparlamentarische Zusammenarbeit Österreichs ein.

In den Kapiteln 6 (Parlamente auf internationaler Ebene), 7 (Parlamente auf europäischer Ebene) und 9 (Parlamente auf nationaler Ebene) werden aufbauend auf den Überlegungen im fünften Kapitel die Position und die Funktionen der parlamentarischen Gremien in den jeweiligen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems erörtert. Diese Ausführungen zeigen auf, wo

parlamentarische Gremien im Mehr-Ebenen-System zu verorten sind, wo und wodurch sie sich stärker positionieren können und welche Funktionen sie theoretisch erfüllen können.

Um die Erkenntnisse der Kapitel 5 (Interparlamentarische Zusammenarbeit), 6 (Parlamente auf internationaler Ebene) und 7 (Parlamente auf europäischer Ebene) anhand eines praktischen Beispiels darzustellen, wurde im achten Kapitel ein Exkurs zur Korruptionsbekämpfung angestellt. Dieser Bereich eignet sich sehr gut, um die Funktionsweise von Interparlamentarischer Zusammenarbeit darzustellen, da alle parlamentarischen Gremien aus ihrem Selbstverständnis heraus Korruptionsbekämpfung zu einer ihrer Grundaufgaben zählen. Diese Selbstverständlichkeit leitet sich einerseits dadurch ab, dass Parlamente als demokratische Organisationen an der Verbesserung der Demokratiequalität, die durch Korruption gefährdet wird, interessiert sind. Andererseits sind Parlamente vor allem auf nationaler Ebene als Kontrollorgan gegenüber der jeweiligen Regierung tätig und häufig institutionell und/oder funktional mit Rechnungshöfen verbunden. Um diese Wechselbeziehung zu untersuchen, eignet sich das Thema Korruptionsbekämpfung besser als andere Tätigkeitsfelder, die für Interparlamentarische Zusammenarbeit typisch sind, wie etwa der Einsatz für Menschenrechte. Außerdem lässt sich der Kampf gegen Korruption auch direkt vom Ziel der Wahrung und Verteidigung der Menschenrechte ableiten, wie anhand des Strafrechtsübereinkommens des Europarats gezeigt wird (Kapitel 7.2., Die Parlamentarische Versammlung des Europarats). Diese grundsätzliche Verzahnung von Parlamenten und dem Feld der Korruptionsbekämpfung manifestiert sich sogar in einer eigens dafür geschaffenen Interparlamentarischen Organisation, der *Global Organization of Parliamentarians against Corruption* (Kapitel 5.4.2.). In der vorliegenden Diplomarbeit wird an mehreren Stellen auf diesen Exkurs verwiesen, um möglichst durchgehend eine Verbindung von Theorie und Praxis der Interparlamentarischen Zusammenarbeit herzustellen.

Im Laufe dieser Forschungsarbeit konnte der Verfasser ein einzigartiges Gebilde Interparlamentarischer Zusammenarbeit identifizieren. Dieses System, welches von den nationalen Parlamenten Europas (vor allem jenen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union), dem Europäischen Parlament und den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gebildet wird, bezeichnet der Verfasser als Europäischen Interparlamentarismus. Im zehnten Kapitel wird das System des Europäischen Interparlamentarismus eingegrenzt, charakterisiert und in seiner Bedeutung analysiert.

2. Zentrale Fragestellungen und Thesen

Die einleitenden Worte haben den Forschungsgegenstand bereits in seinen Umrissen dargestellt. Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Arbeit (Position, Funktion, Arbeitsweise) und der Vernetzung von parlamentarischen Gremien sowie von ParlamentarierInnen im Mehr-Ebenen-System, das heißt auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. (Eine genaue Definition von Interparlamentarischer Zusammenarbeit findet sich in Kapitel 5.1.) Für die vorliegende Arbeit wird das Österreichische Parlament als Beispiel für Parlamente auf nationaler Ebene herangezogen. Ausgehend von der Prämisse, dass Interparlamentarische Zusammenarbeit in den vergangenen Jahrzehnten, speziell in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, an Bedeutung gewonnen hat, ergeben sich folgende zentralen Forschungsfragen:

- Aus welchen Gründen haben parlamentarische Gremien eine stärkere Position im Mehr-Ebenen-System erhalten?
- Wie werden parlamentarische Gremien europäisch und international tätig?
- Wo sind parlamentarische Gremien im internationalen politischen System zu verorten?

Der Fokus dieser Arbeit liegt durchaus auf der internationalen bzw. europäischen Ebene. Dennoch ist die nationale Ebene unabdingbar. Einerseits deshalb, weil diese Ebene die „Heimat“ der Parlamente und Abgeordneten darstellt und andererseits, weil auch die nationalen Parlamente eine Internationalisierungstendenz aufweisen, in dem Sinne, dass internationale Politik inhaltlich eine immer wichtiger werdende Rolle spielt, und dass Handlungen gesetzt werden können, die Auswirkungen auf die internationale, vor allem aber auf die europäische Ebene haben.

Um die Forschungsfragen zu beantworten, orientiert sich die vorliegende Arbeit an den folgenden forschungsleitenden Thesen, die nach der entsprechenden Ebene im Mehr-Ebenen-System geordnet sind.

Internationale Ebene

These 1:

Die Zunahme Interparlamentarischer Zusammenarbeit (IPZ) führt auf internationaler Ebene zu einem Machtgleichgewicht zwischen Regierungen und Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (*International Non-Governmental Organizations* – INGOs).

These 2:

Parlamente und sonstige parlamentarische Gremien nehmen auf internationaler und europäischer Ebene eine Sonderrolle als Organisationen ein. Sowohl ihre Position als auch

ihre Funktion und ihre Arbeitsweise sind beispiellos und gewinnen zunehmend an politischem Gewicht.

These 3:

Die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen hängt sehr eng mit Interparlamentarischer Zusammenarbeit (IPZ) zusammen und spielt eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Regierungen auf internationaler Ebene.

Europäische Ebene

These 4:

Vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments (EP) und der nationalen Parlamente innerhalb der Europäischen Union (EU) führen zu einer Demokratisierung europäischer Politik.

These 5:

Gemeinsam mit den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bilden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten das System des Europäischen Interparlamentarismus (EIP). Dieses System gewinnt durch die Stärkung der einzelnen parlamentarischen Gremien und durch deren stärkere Zusammenarbeit zunehmend an Gewicht.

Nationale Ebene

These 6:

Insbesondere durch die Aufwertung innerhalb der Europäischen Union (EU) verändert sich die Arbeitsweise nationaler Parlamente. Dieser Wandel macht eine internationale Ausrichtung und Vernetzung der Parlamente und ihrer ParlamentarierInnen notwendig.

3. Theoretischer Hintergrund

Um den Forschungsgegenstand, nämlich die Arbeit von Parlamenten bzw. parlamentarischen Gremien, angemessen untersuchen zu können, bedarf es eines theoretischen Hintergrunds, der genügend Flexibilität aufweist. Diese Flexibilität wird deshalb benötigt, weil es mehrere Gegensätze gibt, die gleichermaßen Teil der Forschung sind und somit auch theoretisch umrahmt werden müssen. Zu diesen Gegensätzen zählen: Individuum zu Organisation, Handlung zu Struktur sowie staatlich und nicht-staatlich. Außerdem ist das untersuchte Feld, die internationale Politik, in einem ständigem Wandel, der ebenfalls berücksichtigt werden muss. Aus diesen Überlegungen heraus hat sich der Autor für drei theoretische Perspektiven entschieden: a) jene der Netzwerktheorie, b) die neo-institutionelle Perspektive und c) die Perspektive von *Global Governance*. Davor erfolgt aber notwendigerweise eine Definition dessen, was in der vorliegenden Arbeit mit „Mehr-Ebenen-System“ gemeint ist.

3.1. Definition des Mehr-Ebenen-Systems

Vor allem bei Studien über das politische System der Europäischen Union (EU) und bei Studien über Europapolitik generell wird der Terminus des „Mehr-Ebenen-Systems“ häufig gebraucht. Bei solchen Studien wird dieser Begriff meist so verstanden:

„The EU's layers of governance – the supranational, the national and the regional and local – are interconnected in a complex web of institutional and social relations justifying its characterization as ‚multi-level governance‘ or, with a single German word, ‚Mehrebenensystem‘.“¹

Diese Definition beschreibt den Begriff bereits sehr gut, da sie drei für den Untersuchungsgegenstand wichtige Punkte aufwirft: Erstens benennt sie die drei wichtigsten Ebenen der EU-Politik, und zweitens bringt sie auch den Faktor von Netzen bzw. Netzwerken ins Spiel, welcher in der vorliegenden Arbeit von großer Bedeutung ist. Drittens ist hier auch schon vom Begriff „*Governance*“ die Rede, der ähnlich wie der Netzwerk-Begriff sehr wichtig für diese Forschung ist. Dennoch ist die Beschreibung von Kaiser, Gehler und Leucht (2009) nicht für diese Arbeit zu übernehmen. Der Forschungsfokus dieser Arbeit liegt einerseits nicht auf der regionalen bzw. lokalen Ebene. Andererseits würde mit der intergouvernementalen bzw. internationalen Ebene eine Ebene von maßgeblicher Bedeutung (sowohl für die europäische Politik als auch für diese Diplomarbeit) ausgespart bleiben.

¹ Kaiser, Wolfram/Gehler, Michael/Leucht, Brigitte: Networks in Informal European Governance. Diachronic Perspectives on the European Union as a Multi-Level Polity. in: Gehler, Michael/Kaiser, Wolfram/ Leucht, Brigitte (Hg.): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart. Wien, Köln, Weimar: Böhlher Verlag, 2009. S. 10.

Deshalb soll hier eine etwas allgemeiner gehaltene Definition bemüht werden: „[...] *the notion of ‚multilevel‘ posits more levels of government working with one another and with greater frequency.*“² Durch diese Beschreibung eines Mehr-Ebenen-Systems wird eine größere Freiheit erreicht, welches System und welche Ebenen desselben untersucht werden. Auf Grundlage dieser Beschreibungen wird das hier untersuchte Mehr-Ebenen-System als jenes System angesehen, in dem die internationale bzw. intergouvernementale Ebene mit der supranationalen und der nationalen Ebene miteinander und mit hoher Frequenz zusammenarbeitet. So ist durchaus eine starke Betonung auf den europäischen Kontext gegeben, womit die Forschungsergebnisse auch vor allem für diesen Raum Gültigkeit besitzen. Außerdem wird in dieser Arbeit das Mehr-Ebenen-System nicht als ein starres, von staatlichen Strukturen bestimmtes System betrachtet, sondern als ein System, in welchem Staaten zwar sehr wichtige, aber nicht die einzigen Akteure bzw. Strukturfaktoren sind. Des Weiteren ist das hier beschriebene Mehr-Ebenen-System davon geprägt, dass sich alle Akteure in formellen wie informellen Netzwerken bewegen, diese nutzen und auch wieder reproduzieren. Eine Besonderheit ist auch, dass sich gerade die internationale Ebene aufgrund nicht vorhandener niedergeschriebener Strukturen (sprich: einer Verfassung) im Vergleich zu den anderen Ebenen schwerer beschreiben lässt und einem größerem Wandel unterliegt, wobei aber wirtschaftliche sowie nicht-staatliche Akteure neben den Staaten und den Internationalen Regierungsorganisationen (*International Governmental Organizations – IGOs*) eine gewisse Struktur erzeugen bzw. erzeugt haben.

Dieser Definition des Mehr-Ebenen-Systems entsprechend, umfasst der theoretische Teil der Forschung die folgenden drei Theorien:

- die Netzwerktheorie,
- den Neo-Institutionalismus, insbesondere den *World-Polity*-Ansatz und
- die (*Global*) *Governance*-Theorie.

Durch diese drei Perspektiven soll ein Rahmen gezeichnet werden, in dem sich Parlamente bzw. parlamentarische Gremien als Akteure bewegen. Vor allem die Rolle als „Gegengewicht“ zu Regierungen und IGOs kann in diesem Rahmen gut erfasst und untersucht werden.

3.2. Netzwerktheorie

Wie bereits erwähnt, erscheint die Interparlamentarische Zusammenarbeit auf zwei verschiedene Arten: als Prozess innerhalb von Netzwerken und in institutionalisierter Form als Organisation. Beide Erscheinungsformen werden gesondert betrachtet, um dem Forschungsgegenstand gerecht zu werden. Um die erstgenannte Form zu untersuchen, eignet sich am besten die Netzwerktheorie. Dabei orientiert sich der Verfasser der

² Leuprecht, Christian: *Cities in Multilevel Governance Systems: Implications for Second Chambers*. in: Hrbek, Rudolf (Hg.): *Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance*. Baden-Baden: Nomos, 2010. S. 126.

vorliegenden Arbeit an den drei Werken der folgenden Autoren: die Arbeit von Rogers und Kincaid aus dem Jahr 1981³, das Lehrbuch von Dorothea Jansen aus dem Jahr 2006⁴ und das Handbuch von Hannemann und Riffle aus 2005⁵.

In ihrem Buch über Kommunikationsnetzwerke kritisieren Rogers und Kincaid (1981) vor allem lineare Modelle der Kommunikation und stellen diesen ihr „*convergence model of communication and network analysis*“⁶ entgegen. Dabei betrachten die beiden Autoren Kommunikation eben nicht als einen linearen, einseitigen Verlauf von Informationsweitergabe, sondern als ganzen Zyklus, in welchem zwei oder mehrere Teilnehmer gegenseitig Information austauschen, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.⁷ Die theoretischen Wurzeln von Rogers und Kincaid gehen zurück bis zu Georg Simmel, der wegweisend sowohl für die Netzwerkanalyse als auch für den Symbolischen Interaktionismus war. Letztere Theorieschule beheimatet auch C.W. Morris und G.H. Mead, welche Rogers und Kincaid (1981) ebenfalls als ihre Vordenker bezeichnen. Auf der Ebene der Systemtheorie ist Talcott Parsons der wichtigste Theoretiker, auf den sich die beiden Autoren berufen.

Eine gute Einführung und einen sehr brauchbaren Überblick über die Theorie der sozialen Netzwerkanalyse bietet Jansen (2006). Das folgende Unterkapitel orientiert sich zu einem großen Teil an den Kapiteln 1 und 2 aus ihrem Lehrbuch⁸.

3.2.1. Soziale Netzwerkanalyse als Theorieperspektive

Die (soziale) Netzwerkanalyse ist eine Theorieperspektive, die „*die Bedeutsamkeit der Netzwerke, des Eingebettetheits von individuellen oder korporativen Akteuren für deren Handlungsmöglichkeiten*“⁹ in den Vordergrund stellt.

Viel grundlegender ist aber noch die Definition von „Netzwerk“, ohne die eine Netzwerkanalyse offensichtlich nicht entstehen kann. Dazu Jansen (2006):

„Der Begriff des Netzwerks wird rein formal definiert als ein abgegrenzter Set von Knoten und ein Set der für diese Knoten definierten Kanten [...]. Das sind die Verbindungslinien. Dies hat den Vorteil, dass mit dem gleichen Instrumentarium sowohl Wettbewerbsstrukturen als auch Kooperationsstrukturen beschrieben werden können. Alle anderen strukturellen Eigenschaften von Netzwerken

³ Rogers, Everett Mitchell/Kincaid, D. Lawrence: Communication networks: toward a new paradigm for research. New York: The Free Press, 1981.

⁴ Jansen, Dorothea: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

⁵ Hanneman, Robert/Riddle, Mark: Introduction to social network methods. 2005.

⁶ Rogers, Everett Mitchell/Kincaid, D. Lawrence: Communication networks: toward a new paradigm for research. New York: The Free Press, 1981.S. 31-78.

⁷ Vgl. a.a.O. S. 31.

⁸ Vgl. Jansen, Dorothea: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 11-49.

⁹ A.a.O. S. 11.

*ebenso wie ihre positiven oder negativen Leistungen können als empirische Fragen behandelt werden.*¹⁰

Diese Definition ist nicht nur essentiell, sie beinhaltet auch zwei wichtige Punkte, die die vorliegende Arbeit betreffen: Es können (a) Kooperationsstrukturen untersucht und deren Eigenschaften (b) als empirische Fragen behandelt werden. Außerdem ist der so gefasste Netzwerk-begriff für diese Arbeit ausreichend, weshalb hier nicht weiter in die Tiefe gegangen wird.

Ein Hauptproblem, mit dem sich die Netzwerkanalyse auseinandersetzt, ist die Integration von Mikro- und Makroebene bzw. von Struktur und Handlung. Diese zutiefst soziologische Frage, auch das Problem der Mikro-Makro-Integration genannt¹¹, dreht sich also darum, ob die Struktur des Ganzen (z.B.: einer Gesellschaft) die Handlungen der Teile (z.B. der BürgerInnen) determiniert oder ob die Handlungen von Individuen frei von den Zwängen der Struktur diese erst erschaffen. Der „Makro-Ansatz“ sieht demnach die Struktur als unausweichliche Determinante für die Handlung von Einzelnen, während der „Mikro-Ansatz“ davon ausgeht, dass die Struktur mehr oder minder aus der Summe von zwanglos gesetzten Handlungen von Akteuren gesetzt wird. Talcott Parsons ist hier mit seiner Theorie des Strukturfunktionalismus als ein Vertreter des Makro-Ansatzes zu nennen, während in die zweite Kategorie Verhaltenstheoretiker wie Homans oder Hummell und Opp fallen.¹² Passend zu dieser Frage stellt Jansen (2006) fest:

„Die Netzwerkanalyse weist eine natürliche Affinität zu Makroexplananda auf, d.h. zu Eigenschaften und Dynamiken auf der Ebene von zusammengesetzten Einheiten. Damit hat sie als Methode und als theoretische Perspektive ein Potential, um der Lösung des zentralen Problems der Soziologie – der Integration von Strukturen und Handeln – näherzukommen.“¹³

Dieses Problem der Mikro-Makro-Integration ist für die Netzwerkanalyse ein zentrales Thema. Es wird von allen VordenkerInnen und VertreterInnen behandelt, die im folgenden Unterkapitel vorgestellt werden.

3.2.2. VordenkerInnen und VertreterInnen der Netzwerkanalyse

So wie Rogers und Kincaid (1981) nennt auch Jansen (2006) Georg Simmel (1964) mit seinem *web of group-affiliations*¹⁴ als eine große Bezugsperson der Netzwerkanalyse. Zwei weitere wichtige Theoretiker, von denen sich die NetzwerktheoretikerInnen jedoch deutlich abgrenzen, sind wie schon erwähnt George Herbert Mead mit seiner Theorie des Symbolischen Interaktionismus sowie Talcott Parsons und sein Strukturfunktionalismus. Mit

¹⁰ A.a.O. S.13.

¹¹ A.a.O. S.14.

¹² Vgl. a.a.O. S. 14.

¹³ A.a.O S. 17.

¹⁴ Simmel, Georg: Conflict. The web of group-affiliations. New York: The Free Press. 1964.

der Abgrenzung zu diesen beiden Theoretikern befindet man sich wieder direkt im Struktur-Handlungs-Problem, wie es oben beschrieben wurde. Nach Auffassung des Verfassers dieser Arbeit kann hier Pierre Bourdieu (1997), der in Kapitel 3.2.3. noch eine große Rolle spielen wird, durchaus Abhilfe schaffen. Mit seiner berühmten Formel¹⁵ $(H \times K) + F = P$ verbindet er die Handlungsebene mit der Strukturebene und stellt die ständige Wechselwirkung zwischen den beiden Ebenen deutlich dar. In Worte gefasst bedeutet die Formel folgendes: Der Habitus (H) kombiniert mit dem zur Verfügung stehenden Kapital (K) in einem bestimmten Feld (F) führt letztendlich zur tatsächlichen Praxis (P), welche wiederum Einfluss auf das Feld selbst hat. Die Praxis ist hier gleichbedeutend mit der Handlung, so wie das Feld mit der Struktur. Daraus ergibt sich bei Bourdieu eine klare Verbindung zwischen Struktur- und Handlungsebene, die die gegenseitige Wechselwirkung ebenfalls klar zum Ausdruck bringt. (Dem Autor ist durchaus bewusst, dass diese Erklärung eine starke Vereinfachung ist, die der Theorie von Bourdieu nicht vollständig gerecht wird.) Dadurch ist das Problem der Mikro-Makro-Integration zwar noch immer nicht endgültig gelöst, doch ist man mit dieser Theorie der Lösung deutlich näher als beim Symbolischen Interaktionismus oder beim Strukturfunktionalismus. Mit den Worten Poppers (1971) gesprochen stellt Bourdieus Handlungstheorie „eine bessere Annäherung an die Wahrheit“¹⁶ dar als die anderen Theorien.

Als weiteren Vordenker, der selbst noch kein Netzwerkanalytiker war, ist James Samuel Coleman (1991) zu nennen, der genau diese Vernachlässigung der Mikro-Makro-Integration in der Soziologie kritisierte.¹⁷ Sein Modell (auch Coleman'sche Badewanne genannt) und das sich daran anlehrende Modell von Burt (1982) stellen einen Schritt hin zur Lösung des Problems der Integration von Struktur und Handlung dar. In der folgenden, eigenen Darstellung des Autors wurden beide Modelle miteinander kombiniert, womit den Gedankengängen beider Theoretiker Rechnung getragen wird.

¹⁵ Vgl. Bourdieu, Pierre Félix: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA, 1997.

¹⁶ Popper, Karl Raimund: Die Logik der Sozialwissenschaften. In: Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich (Hg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie. 3. Auflage. Neuwied/Berlin: Hermann Luchterland Verlag GmbH, 1971. S. 118.

¹⁷ Vgl. Jansen, Dorothea: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 14ff.

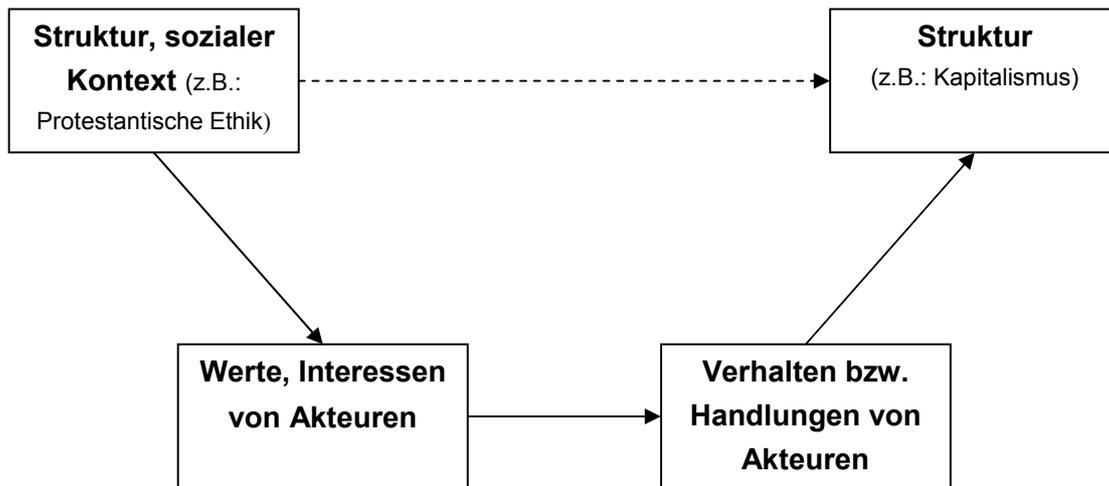


Abbildung 1: Kombination der Mikro-Makro-Modelle nach (a) Coleman¹⁸ und (b) Burt¹⁹ (eigene Darstellung)

In diesem Modell wird die Abkehr von Parsons Strukturfunktionalismus deutlich, weil der Individualebene eine höhere Bedeutung zugestanden wird. Die einzelnen Akteure können die Strukturen nicht nur reproduzieren, sondern aktiv verändern, indem sie bewusst Handlungen setzen. Diese Handlungen sind jedoch von den Interessen geformt, die sich im gegebenen sozialen Kontext bilden. Somit wird die Wechselwirkung zwischen Handlungs- und Strukturebene offensichtlich. Versteht man das Ausgangsfeld als Struktur t1, also zu einem Zeitpunkt 1, und das Zielfeld als Struktur t2, so wird auch verständlich, dass die Verbindungslinie dieser Felder einen indirekten Einfluss darstellt und deshalb mit Strichlinie dargestellt wurde. Verwendet man Bourdieusche Kategorien, so stellt sich dasselbe Modell folgendermaßen dar:

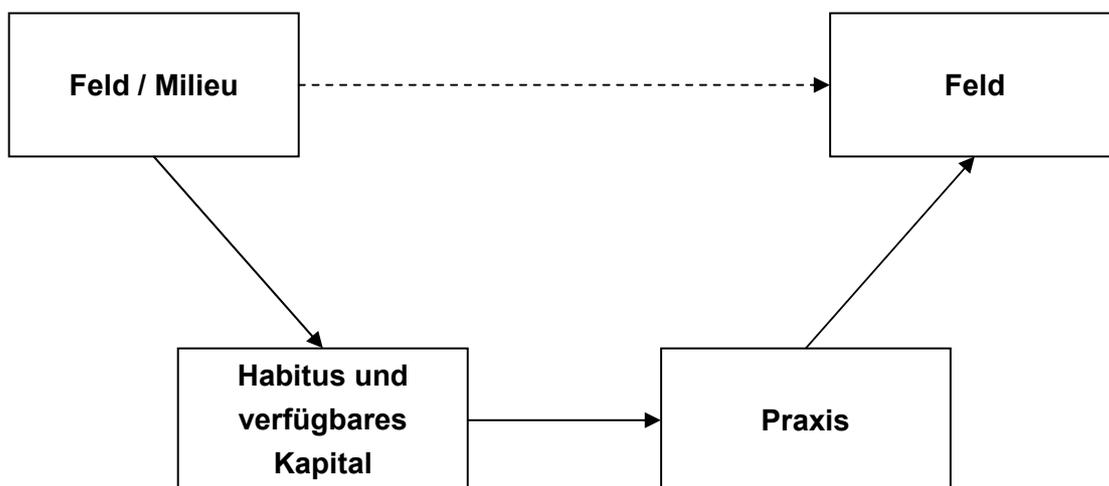


Abbildung 2: Mikro-Makro-Modell mit Bourdieuschen Kategorien²⁰ (eigene Darstellung)

¹⁸ Vgl. Coleman, James S.: Foundations of social theory. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1990. S. 10. Deutsch: 3 Bände. 1991-1993. München: Oldenbourg.

¹⁹ Vgl. Burt, Ronald S.: Towards a structural theory of action. New York: Academic Press, 1982. S. 9.

²⁰ Vgl. Bourdieu, Pierre Félix: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA, 1997.

Die Idee ist dieselbe wie bei Coleman (1991) und Burt (1982), die Begriffe sind allerdings unterschiedliche. Wichtig und entscheidend ist, dass versucht wird, eine Lösung zur Integration von Struktur und Handlung – also von Mikro- und Makro-Ebene – zu finden. Nach Ansicht des Verfassers sind die hier dargestellten Modelle eine gute Annäherung an diese Lösung und geben der sozialen Netzwerkanalyse ihre Berechtigung, da diese die offensichtliche Wechselwirkung zu beleuchten und zu erklären versucht.

3.2.3. Soziales Kapital in der Netzwerkanalyse

Begriff und Konzept des Sozialen Kapitals geht maßgeblich auf Pierre Félix Bourdieu (1997) zurück. Er entwarf eine Kapitaltheorie, in der vier Kapitalarten²¹ (mehr oder weniger gleichberechtigt) nebeneinander stehen:

- Ökonomisches Kapital (v.a. finanzielle Mittel)
- Kulturelles Kapital (v.a. Bildung, Kulturgüter, Titel)
- Soziales Kapital (v.a. Beziehungen zu anderen Menschen)
- Symbolisches Kapital (v.a. Anerkennung, Ansehen)

Das Vorhandensein bzw. Art und Volumen des zur Verfügung stehenden Kapitals bestimmen über die Position der/des Kapitalinhaberin/s innerhalb der Gesellschaft. Ein wichtiger Gedanke in der Bourdieu'schen Kapitaltheorie ist, dass jedes vorhandene Kapital immer dazu verwendet wird, um es in eine andere Kapitalart zu transformieren und insgesamt zu vermehren. Verfügt also eine Person über einen Hochschulabschluss und einen Dokortitel (hohes kulturelles Kapital), so wird diese Person wahrscheinlich versuchen, das in ökonomisches Kapital (z.B. in eine besser bezahlte Arbeitsstelle) umzumünzen. Und selbst, wenn es dieser Person nicht um ökonomisches Kapital geht, so erhöht sich durch dieses hohe kulturelle Kapital dennoch (automatisch) ihr symbolisches Kapital, also ihr Ansehen in der Gesellschaft.

Soziales Kapital stellt hier Beziehungen zu anderen Personen – also Netzwerke – dar und ist somit offensichtlich von großer Bedeutung für die Netzwerktheorie. Auch der nahe liegende Schluss, dass Beziehungen zu einflussreichen Personen ertragsreicher sind als andere, findet in der Theorie seinen Niederschlag. Bei Jansen (2006) ist zu lesen:

„Unter sozialem Kapital versteht man einen Aspekt der Sozialstruktur, der individuellen oder korporativen Akteuren breitere Handlungsmöglichkeiten eröffnet. [...] Erträge aus der Sozialstruktur eines Netzwerkes kann es auf verschiedenen Ebenen geben. Netzwerke sind damit ein Wettbewerbsfaktor auf

²¹ Für eine kurze Beschreibung siehe: Wagner, Gerhard: Eine Geschichte der Soziologie. Konstanz: UVK, 2007, S. 228.

*der Ebene von Einzelakteuren, von Akteursgruppen oder ganzen Gesellschaften.*²²

Da vorhandenes Sozialkapital als Gelegenheit und fehlendes soziales Kapital als Zwang²³ gesehen werden kann, wird der Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten der Akteure sichtbar. Auch Jansen trägt speziell in diesem Punkt der Stärke dieses Konzepts Rechnung:

*„Wegen seiner Zwitterstellung zwischen Individuen und Sozialstruktur ist das Konzept gut geeignet, die Lücke zwischen Mikro- und Makroebene zu schließen. Es kann die Mechanismen abbilden, über die soziale Strukturen von den Individuen [...] reproduziert und verändert werden.“*²⁴

Für die Netzwerktheorie ist nun aber nicht nur das soziale Kapital alleine von Interesse. Ein Fokus liegt ebenfalls auf den materiellen und immateriellen Ressourcen²⁵, die dadurch vermittelt werden: Familien- und Gruppensolidarität, Vertrauen in die Geltung universalistischer Normen, Information, Macht durch strukturelle Autonomie, Hierarchisierung und Stratifizierung sowie Macht durch sozialen Einfluss. Diese sechs Arten von Ressourcen beziehen sich wiederum auf drei Analyseebenen: auf den einzelnen Akteur im Netzwerk, auf Gruppen in Netzwerken oder auf gesamte Netzwerke.

Letztendlich ist das Konzept des Sozialen Kapitals für die Theorieperspektive deshalb brauchbar und notwendig, um Form und Funktionsweise des Netzwerkes (oder Teile davon) einerseits und die relative Position von Akteuren andererseits zu untersuchen. Der relationale Charakter der Theorie sowie der Methode der Sozialen Netzwerkanalyse kommt auch hier deutlich zum Vorschein.

Blickt man nun auf ein Netzwerk, wie es die Interparlamentarische Zusammenarbeit darstellt, so ist schnell klar, dass die Arbeit jedes einzelnen Akteurs ohne die Beziehung zu den anderen Akteuren und ohne die Einbettung in dieses Netzwerk wirkungslos wäre. Das bloße Vorhandensein eines Netzwerkes ist also elementar und eine Grundvoraussetzung für den Forschungsgegenstand dieser Arbeit.

3.3. Neo-Institutionalistische Perspektive

Um die zweite Erscheinungsform von Interparlamentarischer Zusammenarbeit, nämlich die der Organisation, zu verorten, entschied sich der Verfasser dieser Arbeit einerseits für die Theorie des Neo-Institutionalismus (im Speziellen für das *World-Polity*-Konzept) und andererseits für Perspektiven aus den *Governance*-Ansätzen (siehe Unterkapitel 3.4.).

²²Jansen, Dorothea: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 26.

²³Vgl. a.a.O. S. 26f.

²⁴A.a.O. S. 27.

²⁵Vgl. a.a.O. S. 28ff.

Dieses Unterkapitel beschäftigt sich also mit der neo-institutionalistischen Perspektive, wobei zunächst auf die Theorieschule des Neo-Institutionalismus selbst eingegangen wird. Darauf folgt ein Überblick über die Gemeinsamkeiten mit der Netzwerktheorie und die Vorstellung des *World-Polity*-Konzepts, welches für diese Arbeit maßgeblich ist.

3.3.1. Allgemeines über den Neo-Institutionalismus

Zum Begriff der Institution

In der wissenschaftlichen Literatur ist es überaus schwierig, ja schlichtweg unmöglich, eine einheitliche Definition des Begriffs „Institution“ zu finden. Dieses breite Bedeutungsspektrum des Begriffs führt auch dazu, dass die Theorieschule des Neo-Institutionalismus keine engen Grenzen kennt. Klar ist jedoch, dass sich der „Neue“ vom „Alten“ Institutionalismus bereits insofern absetzt, indem er den Institutionenbegriff wesentlich offener versteht als früher. Eine enge (also „veraltete“) Definition liefern Nohlen und Schultze (2005):

„Institutionen (I.) sind verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme. [...] Polit[isch, TS] sind I[nstitutionen, TS] namentlich dann, wenn sie der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür konstruierte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten. Darunter sind polit[ische, TS] Verfassungen zu verstehen, sodann das gesamte System staatl[ich, TS] verbürgter Ordnung, die [...] Gesetze und ihre Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau von [...] Regierung und Verwaltung.“²⁶

Dieses Verständnis von Institution ist zwar durchaus berechtigt und geläufig, aber für diese Arbeit nicht anzuwenden – aus mehreren Gründen: Für den Verfasser dieser Arbeit geht es weder um autoritative Konfliktregelung, noch um eigens kreierte Normen und ganz besonders nicht um staatlich verbürgte Ordnung.

Nützlicher erscheint bereits die Erläuterung von Meyer, Boli und Thomas (2005):

„In unserem Verständnis sind Institutionen kulturelle Regeln, die bestimmten Einheiten und Handlungen kollektiven Sinn und Wert verleihen und sie in einen größeren Rahmen integrieren. Dabei gelten uns sowohl die Handlungsmuster als auch die Einheiten, die sie ausführen (Individuen und andere soziale Einheiten), als durch solche allgemeinen Regeln konstruiert.“²⁷

²⁶ Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band I: A-M. 3. Auflage. München: C.H. Beck oHG, 2005. S. 381f.

²⁷ Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M.: Ontologie und Rationalisierung im Zurechnungssystem der westlichen Kultur. In: Meyer, John W.: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben von Georg Krücken. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2005. S. 18.

Der Autor schlägt zudem folgende Ergänzung vor, die bei Endruweit und Trommsdorff (2002) zu finden ist:

„Analytisch gesehen, wechseln [Institutionen, TS] dabei freilich auf Bedeutungsebenen über, die primär ‚Organisationen‘ betreffen; sie verlieren ihren Bezug auf ‚Leitideen‘ [...] und erscheinen unterderhand [sic!] als Größen, die an ‚Zwecken‘, ‚Zielen‘, ‚rationalen‘ (rationalisierbaren) ‚Programmen‘ ausgerichtet sind.“²⁸

Durch diese Auslegung lässt sich die Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) selbst als Institution und die Interparlamentarische Union (IPU) als Institution in Form einer Organisation verorten. Die „kulturellen Regeln“ von parlamentarischen Demokratien verleihen der IPU als **Einheit** sowie der IPZ als **Handlung** kollektiven Sinn und Wert. Die Institution der IPZ wechselte also auf die Bedeutungsebene der Organisation über und brachte die Union hervor, die gewisse Ziele bzw. Programme verfolgt. Um analytisch klarer vorgehen zu können, wird die IPZ in dieser Perspektive als Organisation untersucht – es wird also die IPU als Ausdruck der IPZ verstanden und als Analyseeinheit behandelt.

Verbindung zur Netzwerktheorie²⁹

Die große Gemeinsamkeit dieser beiden Theorien, der Netzwerktheorie und des Neo-Institutionalismus, befindet sich in der gemeinsamen Abkehr vom „übersozialisierten“ einerseits und vom „untersozialisierten“ Individuum andererseits. Hier handelt es sich also um die Konzeption von handelnden Akteuren, ihrer handlungsgenerierenden Prinzipien und ihrer Wirkung auf die gesellschaftlichen Strukturen.

Es ist genau diese Kritik an Parsons auf der einen Seite und den ökonomischen Handlungstheorien (wie z.B. dem *Rational-Choice-Ansatz*) auf der anderen, die die Verbindung zwischen den hier besprochenen Theorien markiert. Die Formulierung von Hasse und Krücken (2005) erscheint sehr aufschlussreich:

*„Beide [Netzwerktheorie und Neo-Institutionalismus, TS] gehen davon aus, dass Akteure weder programmierte Automaten noch unerreichbare Autisten darstellen, sondern sich aktiv mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt auseinander setzen und hierdurch geprägt werden. [...] Interessen, Werte und Ziele [...] gelten nicht als determiniert oder beliebig, sondern als Resultat einer umfassenden, aber konkreten gesellschaftlichen **Einbettung**.“³⁰ [Hervorhebung des Verfassers]*

Dieses Zitat zeigt deutlich die Gemeinsamkeit der beiden Theorien in ihrer Struktur-Handlungs-Konzeption auf und macht darüber hinaus auf den beim Neo-Institutionalismus

²⁸ Endruweit, Günter/Trommsdorff, Gisela (Hg.): Wörterbuch der Soziologie. 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2002. S. 246.

²⁹ Vgl. Hasse, Raimund/Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 82ff.

³⁰ A.a.O. S. 84.

ebenfalls verwendeten Begriff der „Einbettung“ aufmerksam, welche bereits bei der Netzwerktheorie (und dort noch viel entscheidender) eine große Rolle spielt.

Zwar wird im Neo-Institutionalismus häufig übergeordneten Werten und Weltansichten eine große Bedeutung eingeräumt, dennoch hat eine Verbindung dieser beiden Theorien das Potential gegenseitiger Befruchtung. So konstatiert Mark S. Mizruchi (2005):

„Was eine Netzwerkanalyse leisten kann, ist eine detaillierte Konzeption der Prozesse, durch die Isomorphie übertragen wird [...]. Netzwerktheorie [...] kann erklären, warum bestimmte Formen im Gegensatz zu anderen übernommen werden, unabhängig davon, ob diese objektiv betrachtet effizient sind.“³¹

Auch für die vorliegende Arbeit ist diese Wechselwirkung von Nutzen. So kann bereits eine imaginäre Verbindung dieser Theorien, speziell in Hinsicht auf Mizruchis (2005) Gedankengang, erklären helfen, wie die Form der Interparlamentarischen Zusammenarbeit übernommen wurde. Ausgehend von England und Frankreich (siehe dazu Kapitel 5.2.) hat sich ein Netzwerk gebildet, welches eben diese Form der Zusammenarbeit und der Interessenartikulation verbreitet und auch in Form von Organisationen (z.B.: der IPU) institutionalisiert hat. Dieser Prozess wurde unter anderem durch das in der westlichen Welt des 20. Jahrhunderts weitgehend anerkannte Prinzip des Parlamentarismus begünstigt, aber auch durch die enorme Bedeutung (und des **Prestiges**) der eben genannten Nationen und ihrer Parlamente.

Wird nun der Blick auf die internationale (oder globale) Organisationslandschaft gelenkt, so ist zu erkennen, dass sich beispielsweise die IPU in einer Reihe von ähnlichen – **isomorphen** – Organisationen wieder findet. Die Entstehung dieser Landschaft voller gleichförmiger Organisationen ist möglicherweise auf ähnliche Prozesse zurückzuführen, wie er im Falle der IPU soeben geschildert wurde.

Vordenker und Vertreter des Neo-Institutionalismus

Betrachtet man die Verbindung zur Netzwerktheorie, die gerade beschrieben wurde, dann verwundert es nicht, dass auch bei den Vordenkern bereits bekannte Namen fallen. In ihrem Buch über den Neo-Institutionalismus verweisen Raimund Hasse und Georg Krücken (2005) vor allem auf zwei sehr bedeutende Sozialtheoretiker des 20. Jahrhunderts: Anthony Giddens und Pierre Bourdieu.

Auf Pierre Felix Bourdieu (1997) wurde bereits in Unterkapitel 3.2.2. und 3.2.3. eingegangen, wobei seine Handlungs- und seine Kapitaltheorie im Blickpunkt standen. Im Bezug auf den Neo-Institutionalismus sind vor allem die Konzepte einer umfassenden Vergesellschaftung

³¹ Mizruchi, Mark Sheldon: Social Network Analysis: Recent Achievements and Current Controversies. In: Acta Sociologica. 37. Ausgabe. Nr. 4. 1994. S. 329-343. zit nach: Hasse, Raimund / Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005.

und des über die Grenzen der Sozialwissenschaften berühmten Habitus von Bedeutung. Letzterer wird bei Hasse und Krücken (2005) beschrieben

„[...] als verinnerlichte Struktur, die auf zurückliegende Erfahrungen basiert. Er prägt Selbstverständnisse, Zielsetzungen und Strategien; er beurteilt die Legitimität und Angemessenheit zur Verfügung stehender Mittel; er ist das ‚interface‘ zwischen Akteur und Gesellschaft.“³²

Wie in der weiter oben vorgestellten Formel $(H \times K) + F = P$ herausgeht, ist der Habitus nicht nur verinnerlichte Struktur, sondern wirkt seinerseits auf die Struktur (oder die Gesellschaft) zurück, indem er das generative Prinzip der Praxis darstellt. Wiederum ist die Wechselwirkung zwischen Struktur und Handlung, zwischen Gesellschaft und Individuum (bzw. Akteur) in der Schnittmenge zwischen der Bourdieu'schen Theorie und dem Neo-Institutionalismus enthalten.

Einen ähnlichen Stellenwert für diese Theorieschule hat Anthony Giddens (1992) mit seiner Theorie der Strukturierung³³. Ausgangspunkt für Giddens³⁴ ist unter anderem die Kritik am Strukturalismus, dem er vor allem vorwirft, gesellschaftlichen Wandel nicht hinreichend erklären zu können. Das rührt daher, dass der Strukturalismus – so wie es typisch für Struktur- oder Systemtheorien ist – mit einem Akteurskonzept arbeitet, welches in dieser Arbeit bereits als „übersozialisiertes Individuum“ entlarvt wurde. Ein entscheidendes Konzept in der Theorie der Strukturierung ist die Dualität der Struktur³⁵, die versucht, diesen Kritikpunkt am Strukturalismus aufzulösen. Giddens (1992) versteht Struktur und Handelnde nicht als nebeneinander sich befindlich, sondern als ineinander greifend. Diesbezüglich ist bei ihm zu lesen:

„Gemäß dem Begriff der Dualität von Struktur sind die Strukturmomente sozialer Systeme sowohl Medium wie Ergebnis der Praktiken, die sie rekursiv organisieren. [...] Struktur darf nicht mit Zwang gleichgesetzt werden: sie schränkt Handeln nicht nur ein, sondern ermöglicht es auch.“³⁶

Bei diesem Zitat ist deutlich zu erkennen, dass Giddens (1992) eine ähnliche Lösung für das Mikro-Makro-Problem vorschlägt wie die Netzwerktheoretiker oder auch Bourdieu (1997). Zu letzterem unterscheidet er sich allerdings in einem Punkt deutlich³⁷: Giddens (1992) geht davon aus, dass Akteure durchaus die Fähigkeit haben, über gesellschaftliche Vereinnahmungen zu reflektieren und sich davon zu distanzieren. Bourdieu (1997) hingegen sieht diese Möglichkeit nicht. Insofern geht er von einer „sehr weitreichenden

³² Hasse, Raimund/Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 92.

³³ Vgl. Giddens, Anthony: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Mit einer Einführung von Hans Joas. 1. Studienausgabe. Frankfurt a. M., New York: Campus Verlag, 1992.

³⁴ Für einen kurzen Überblick siehe: Hasse, Raimund / Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 85ff.

³⁵ Vgl. Giddens, Anthony: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Mit einer Einführung von Hans Joas. 1. Studienausgabe. Frankfurt a. M., New York: Campus Verlag, 1992. S. 77ff.

³⁶ Ebd.

³⁷ Vgl. Hasse, Raimund/Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 91.

*Vergesellschaftungsannahme*³⁸ aus, welche von den meisten Neo-Institutionalisten geteilt wird. Dennoch bleibt ein ähnliches Bild davon, wie die Struktur auf die Akteure wirkt, deren Handlungen wiederum auf die Struktur rückwirken. Diese Einsicht, nämlich der Wechselwirkung zwischen Struktur und Handlung, hat weitreichende Konsequenzen für alle Sozialwissenschaften und ist auch in der vorliegenden Arbeit immer mitzudenken.

3.3.2. Über das *World-Polity*-Konzept

Das *World-Polity*-Konzept³⁹ ist ein Ansatz des soziologischen Neo-Institutionalismus und geht vor allem auf John W. Meyer (2005) zurück. Dieser Theorieschule, die sich im Wesentlichen in den 1980er Jahren entwickelt hat, kennt drei wesentliche Strukturmerkmale:

*[...] den Staat als Organisationsform des politischen Systems, formale Organisationen als grundlegendes Strukturprinzip der modernen Gesellschaft sowie das rationale und autonome Individuum als Handlungsträger.*⁴⁰

(Die Formulierung „das rationale Individuum“ ist hier ausdrücklich nicht im Sinne von Theorien wie des (Neo-)Realismus oder der *Rational-Choice* zu verstehen, von welchen sich das *World-Polity*-Konzept klar abgrenzt.)

Die Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) in diesen Strukturelementen zu verorten, ist nicht eindeutig zu bewältigen. Die IPZ nimmt in diesem Sinne eine mehrdimensionale Gestalt an, die Elemente aller drei Ebenen in sich vereint: Staatliche Wesenszüge enthält die IPZ, da sie sich auf nationale Parlamente begründet, welche Teil der nationalstaatlichen *Polity*⁴¹ sind. Als elementarer Teil Interparlamentarischer Organisationen trifft eben auch die Ebene der Organisationen auf die IPZ zu. Schließlich findet auch die Individualebene in der IPZ durch das Handeln der ParlamentarierInnen ihren Platz. Für die vorliegende Arbeit ist aber vor allem die Ebene der Organisationen von Interesse.

Die Weltgesellschaft, wie sie sich heute präsentiert, ist durch die Verbreitung westlicher Werte entstanden, die in der Soziologie seit Max Weber als „*okzidentale Rationalisierung*“⁴² bekannt ist. Diese Werte oder Ideen sind vor allem Universalismus, Individualismus, Menschenrechte, Fortschrittsglaube, Weltbürgerschaft und dergleichen. Auch die Legitimierung bestimmter Strukturformen ist Teil dieser Rationalisierung, die unter anderem

³⁸ Ebd.

³⁹ Vgl. Meyer, John W.: *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Herausgegeben von Georg Krücken. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2005.

⁴⁰ Hasse, Raimund/Krücken, Georg: *Neo-Institutionalismus*. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 91.

⁴¹ Die Begriffe „*Polity*“ und „*World Polity*“ sind nicht analog zu verstehen. Während *Polity* die formale Ausgestaltung von Nationalstaaten benennt, so ist „*World Polity*“ mit *Weltgesellschaft* oder *Weltkultur* zu übersetzen, da sich Ersteres (in den meisten Fällen) auf eine geschriebene Verfassung oder ähnliches beruft. Eine formale, niedergeschriebene „Weltverfassung“ existiert ebenso wenig wie ein „Weltstaat“, weshalb hier sehr berechtigt von *Weltgesellschaft* die Rede sein muss, die sich durch die ständig voranschreitende Globalisierung gebildet hat.

⁴² Vgl. Weber, Max: *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1924. zit. nach: Hasse, Raimund/Krücken, Georg: *Neo-Institutionalismus*. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005.

einen enormen Anstieg an isomorphen IGOs und INGOs seit 1945 mit sich gebracht hat. Dieses Wachstum stellt einen „grundlegende[n] Mechanismus der Institutionalisierung von ‚World Polity‘“⁴³ dar, ebenso wie internationale Organisationen die „Ausdruckform einer gemeinsamen Moderne“⁴⁴ verkörpern. Auch hier nimmt gerade die Interparlamentarische Union eine deutliche Sonderrolle ein: Die meisten INGOs sind eben nach 1945 entstanden und in den allermeisten Fällen entweder auf ein spezifisches Themenfeld gerichtet (z.B.: Menschenrechte, Umweltschutz o.ä.) oder als Interessenvertretung einer spezifischen Klientel konzipiert. Die Union hingegen besteht erstens bereits seit 1889, und zweitens ist sie weder auf ein Themenfeld noch auf eine Klientel fixiert. Sie ist die indirekte Vertretung aller WählerInnen jener Staaten, deren Parlamente Mitglieder der Union sind.

3.4. Global Governance

Dieses Kapitel widmet sich einem der mittlerweile bedeutendsten und nach persönlicher Ansicht des Verfassers interessantesten Konzepte internationaler Politik⁴⁵, nämlich dem Konzept der *Global Governance*. Nach einer allgemeinen Einführung soll einerseits der Begriff definiert werden, andererseits soll eine Verbindung des Konzepts mit dem Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, nämlich den Interparlamentarischen Organisationen (IPOs), hergestellt werden. Es soll also die Frage beantwortet werden, wo die IPOs im Konzept der *Global Governance* zu verorten sind.

3.4.1. Allgemeines über *Global Governance*

Der Begriff „*Governance*“ bezieht sich auf eine neue Form des Regierens. Im Gegensatz zu „*Government*“, das die „klassische Form“ darstellt, in welcher ausschließlich Regierungen bzw. Parlamente Gesetze beschließen, verweist „*Governance*“ darauf, dass in den Gesetzgebungsprozess immer mehr nicht-staatliche Akteure eingebunden werden. „*Governance*“ bezieht sich aber nicht nur rein auf das Erlassen von Gesetzen, sondern auch auf das Erbringen gesellschaftlicher Leistungen, welches ebenfalls immer mehr in den nicht-staatlichen Bereich abgeleitet. Das Konzept der „Zivilgesellschaft“ ist ebenfalls sehr eng mit der Idee von „(*Global*) *Governance*“ verbunden. Außerdem ist in diesen Konzepten auch entscheidend, dass nicht nur formale durch den Staat beschlossene Gesetze, sondern auch immer mehr informelle durch nicht-staatliche Akteure selbst auferlegte Regelungen an Bedeutung gewinnen.

⁴³ Hasse, Raimund/Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 43.

⁴⁴ Meyer, John W.: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben von Georg Krücken. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2005. S. 115.

⁴⁵ Genauer gesagt geht es um ein Konzept in den *International Politics*, da sich *Global Governance* im Endeffekt als ein fortdauernder, sich ständig wandelnder Prozess darstellt und somit zur prozessualen Dimension von Politik zu rechnen ist.

„*Global Governance*“ bezieht sich also darauf, dass auf internationaler Ebene nicht mehr nur Staaten und Regierungen miteinander verhandeln, um so die Geschicke der Welt zu leiten. Brand et al. (2000) definieren *Global Governance* als das „*Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, sowie ökonomischer und anderer NGOs*“⁴⁶ Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von nicht-staatlichen, Nicht-Regierungs- und Non-Profit-Organisationen, welche (teilweise erheblichen) Einfluss auf die Weltpolitik (zumindest im Bereich der *Policy*) haben. Über die Lage dieser Organisationen schreiben auch Becker, John und Schirm (2007):

„*Die Fähigkeit von NGOs zum Agenda-Setting, zur Mobilisierung der Öffentlichkeit und zum direkten Kontakt zu betroffenen Gruppen ließen sie in den letzten Jahren zu einflussreichen Akteuren der Global Governance werden.*“⁴⁷

In diesen Bereich der NGOs im weiteren Sinne⁴⁸ fallen auch einige ParlamentarierInnenversammlungen, wie die Interparlamentarische Union (IPU), die als nicht-staatliche, internationale Organisation ihre Interessen formuliert und versucht, diese auch durchzusetzen. Ebenfalls in diesen Bereich gehört auch die Verflechtung von verschiedenen Politikebenen: international – national – regional bzw. lokal und im Falle der Europäischen Union auch supranational. Vor allem die europäische Ebene ist für diese Arbeit von großer Bedeutung, während die regionale bzw. lokale Ebene vernachlässigt wird. Diese Vernetzung von Ebenen spricht jedenfalls auch für die Wichtigkeit der IPZ und ruft des Weiteren auch das Europäische Parlament (EP) auf den Plan, welches sich als einziges direkt gewähltes Organ der EU sowohl auf internationaler, aber auch auf supranationaler Ebene bewegt und zusätzlich noch einen starken Kontakt zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten der Union hat.

3.4.2. Definition von Global Governance

Eines der wichtigsten Referenzwerke für *Global Governance* stammt von der *Commission on Global Governance*. Diese Kommission wurde im Jahr 1990 um den ehemaligen Kanzler der Bundesrepublik Deutschland Willy Brandt ins Leben gerufen. Zusammen mit hochrangigen Vertretern internationaler Politik und Wissenschaft, darunter Ingvar Carlsson (späterer Premierminister Schwedens) und Shirdath Ramphal (Generalsekretär des *Commonwealth*), verfasste diese Gruppe völlig unabhängig, aber mit ideeller Unterstützung der Vereinten Nationen, einen Bericht über die Chancen von *Global Governance* (GG), der erstmals 1991 erschien.⁴⁹ Der Bericht der *Commission on Global Governance* (CGG) aus dem Jahr 1995

⁴⁶ Brand et al.: *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung und WEED*. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000. S. 13.

⁴⁷ Becker, Maren/John, Stefanie/Schirm, Stefan A.: *Globalisierung und Global Governance*. Paderborn : Fink, 2007. S. 108.

⁴⁸ Eine klare Abgrenzung fällt bei dieser Art von Organisationen schwierig, da sie als parlamentarische Versammlungen natürlich auch Teil der politischen Architektur eines Staates sind. Da interparlamentarische Organisationen aber nicht durch Regierungen gebildet werden, es sich also nicht um International Governmental Organizations (IGOs) handelt, sind sie im weiteren Sinne auch zu den NGOs bzw. INGOs zu zählen.

⁴⁹ Vgl. <http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm>, abgerufen am 04.08.2010.

trägt den Titel „*Our Global Neighbourhood*“⁵⁰ und ist eines der am häufigsten rezipierten Werke im diesem Bereich – so wird es unter anderem von Wolfgang Benedek (2006)⁵¹ ebenfalls als Referenzwerk angeführt.

Die Definition von Brand et al. (2000, siehe Kapitel 3.4.1.) liefert einen knappen und praktischen Begriff, der theoretisch allerdings zu kurz greift. Auch die CGG geht grundsätzlich davon aus, dass Regierungen, internationale Organisationen, NGOs und andere Teile der Zivilgesellschaft versuchen, Regelungen für verschiedenste Bereiche auf den verschiedensten Ebenen (also lokal, regional, international, unter Umständen aber auch national oder europäisch) gemeinsam zu verfassen. Dabei sind Regierungen zwar trotzdem die zentralsten Akteure, sind aber sehr stark auf das Know-How und die Kooperationsbereitschaft zum Beispiel von NGOs angewiesen. Auch deren Mobilisierungsfähigkeit ist ein essentieller Faktor des gesamten GG-Konzepts, wie Becker, John und Schirm (2007) bereits angedeutet haben. Darüber hinaus stellt die CGG (1995) jedoch fest:

*„There is no single model of form of global governance, nor is there a single structure or set of structures. It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making that is constantly evolving and responding to changing circumstances.“*⁵²

Global Governance bezieht sich also nicht auf eine Form des Regierens, wie sie in Nationalstaaten üblich ist. Es gibt weder eine klare Hierarchie, noch gibt es eine effektive, allgemein gültige Rechtsordnung. Es gibt in diesem Sinne also keine *Global Polity*. Vielmehr handelt es sich bei GG um einen sehr **breiten, dynamischen und komplexen Prozess**, wie dem Zitat der CGG zu entnehmen ist. In diesem Prozess gibt es zwar sehr wohl zentrale Akteure, oftmals sind es auch Regierungen oder internationale Regierungsorganisationen (IGOs), diese können aber durchaus von Themengebiet zu Themengebiet variieren. Offensichtlich wird diese Variabilität von Akteuren an zwei simplen Beispielen: Wird im Prozess der GG über Bestimmungen für die internationalen Finanzmärkte gesprochen, zählen mit Sicherheit große Banken und Finanzinstitute sowie die Bretton-Woods-Institutionen zu den entscheidenden Akteuren, während im Bereich der Bekämpfung des Klimawandels andere Akteure, vor allem NGOs aus dem Umweltbereich, mehr im Mittelpunkt stehen dürften.

Nun gibt es auch einige Bereiche, die für ParlamentarierInnen und IPOs sehr interessant sind. Dazu zählen die Stärkung der Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und einiges mehr – so auch die Bekämpfung von Korruption (siehe Exkurs, Kapitel 8). Wo diese IPOs im GG-Konzept zu verorten sind, und warum sie vielleicht von besonderer Bedeutung

⁵⁰ *Our Global Neighbourhood*. The Report of the Commission on Global Governance. New York: Oxford University Press, 1995.

⁵¹ Benedek, Wolfgang: *Global Governance der Weltwirtschaft*. In: Koller, Peter (Hg.): *Die globale Frage*. Empirische Befunde und ethische Herausforderungen. Wien: Passagen Verlag, 2006. S. 257-274.

⁵² *Our Global Neighbourhood*. The Report of the Commission on Global Governance. New York: Oxford University Press, 1995. S. 4.

für den *Global-Governance*-Bereich sein könnten, soll im nächsten Unterkapitel erläutert werden.

3.4.3. Verortung von IPOs im *Global-Governance*-Konzept

Interparlamentarische Organisationen sind sogenannte INGOs (*International Non-Governmental Organizations*), allerdings in einer untypischen Ausprägung. Folgt man den bereits dargelegten Gesichtspunkten, sind IPOs allein schon durch diesen Status potentielle Akteure in *Global Governance*. Organisationen wie die Interparlamentarische Union oder auch GOPAC (*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption*) sind auch ihrem Verhalten nach absolut als solche Akteure – also *global actors* – zu bezeichnen, da sie versuchen, auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (Regierungsorganisationen, NGOs etc.) Regelungen auf internationaler Ebene zu erreichen. Andere IPOs, wie die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), sind in ihrem Einflussbereich hauptsächlich auf Europa beschränkt. Somit können diese Organisationen auch auf regionaler Ebene tätig werden, und sich auch in *Regional Governance* sowie in *European Governance* einschalten. Abgesehen von ihrem Status und ihrem Handlungsbereich, welcher sich potentiell über alle Ebenen – also die regionale, die nationale, die europäische und die internationale – erstreckt, können die IPOs aber auch aufgrund ihrer Funktion in der GG verortet werden.

Becker, John und Schirm (2007) widmen sich in ihrem Buch „Globalisierung und Global Governance“ auch der *Global Economic Governance* (GEG)⁵³. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit hat als beispielhaftes Tätigkeitsfeld von IPZ das Feld der Korruptionsbekämpfung (siehe Exkurs, Kapitel 8) gewählt. Zwar ist der Bereich der *Global Economic Governance* trotz Überschneidungen nicht mit dem Bereich Korruptionsbekämpfung vergleichbar. Dennoch kann das grundlegende Prinzip von *Global Governance* auf die internationale Korruptionsbekämpfung übertragen werden. Deshalb sind auch einige Schlussfolgerungen und Argumente von Becker, John und Schirm (2007) in Bezug auf GEG durchaus auch auf die internationale Korruptionsbekämpfung anzuwenden. Nachdem die Autoren vier mögliche GEG-Strategien⁵⁴ im aktuellen Diskurs vorstellen, entwickeln sie auch Kriterien, um diese zu bewerten. Diese drei Evaluierungskriterien⁵⁵ sind:

- Problemlösungsfähigkeit (Kapazität zur Bewältigung des Problems)
- Realisierungschancen (Wahrscheinlichkeit der politischen Durchsetzung)
- Legitimität (Demokratische Rechenschaft und politische Akzeptanz)

⁵³ Becker, Maren/John, Stefanie/Schirm, Stefan A.: Globalisierung und Global Governance. Paderborn : Fink, 2007. S. 107-119.

⁵⁴ Diese Strategien sind: a) Freie Marktwirtschaft, b) verbesserte Aufsicht, c) interventionistische Reglementierung und d) Demokratisierung.

⁵⁵ Becker, Maren/John, Stefanie/Schirm, Stefan A.: Globalisierung und Global Governance. Paderborn : Fink, 2007. S. 115ff.

Um diese Kriterien auf die vorliegende Arbeit brauchbar umzulegen, muss die **Interparlamentarische Zusammenarbeit in ihrer Dualität als Organisationen einerseits und als Prozesse innerhalb von Netzwerken andererseits** verstanden werden. So ist es möglich, die eben genannten Kriterien auf diese Untersuchung anzuwenden.

Das erste Kriterium der **Problemlösungsfähigkeit** ist im Falle der IPZ im Korruptionsbereich durchaus gegeben. Die IPOs haben gegebenenfalls die Kapazität im Sinne von Know-How, um diverse Probleme zu lösen. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung beweisen die in diesem Zusammenhang vorgestellten Organisationen immer wieder, dass sie diese Fähigkeiten haben, um zumindest Teile des Korruptionsproblems (theoretisch) zu lösen.

Im Falle des zweiten Kriteriums (**Realisierungschancen**) stellt sich die Situation zwiespältig dar. Einerseits sind die Mitglieder der IPOs, nämlich die Mitglieder der nationalen (und teilweise auch regionalen oder überregionalen) Parlamente, auch in den Gesetzgebungsprozess ihres Heimatlandes (oder ihrer Region) eingebunden. Andererseits stehen sie auch häufig den Regierungen gegenüber, die sich internationalen Regelungen möglicherweise nicht anschließen möchten.

Das Hauptaugenmerk sollte allerdings auf das dritte Kriterium gelegt werden: Die Interparlamentarischen Organisationen haben möglicherweise **das höchste Maß an Legitimität** aller internationalen Organisationen. Dadurch, dass jedes einzelne Mitglied entweder direkt oder über Wahllisten in sein Amt gewählt wurde, ist auch jedes Mitglied der IPOs demokratisch legitimiert und dem Volkswillen eines Landes oder einer Region direkt zuzuweisen. Dieses äußerst hohe Maß an Legitimität kann weder von Regierungen und noch viel weniger von allen anderen internationalen Organisationen aufgewiesen werden.

Die Frage nach der demokratischen Legitimierung der Akteure der *Global Governance* ist durchaus ein entscheidender Punkt im wissenschaftlichen Diskurs. Becker, John und Schirm (2007) selbst weisen in ihrem Kapitel zur GEG bereits darauf hin:

„Während die Sachkompetenz und gesellschaftliche Verankerung dieser Organisationen oft positiv bewertet wurde, stehen die thematische Einseitigkeit und fehlende innerorganisatorische Demokratie bzw. Transparenz vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen im Gegensatz zur Fähigkeit demokratisch gewählter Regierungen, einen gesellschaftlichen legitimierten Interessenausgleich zu erreichen.“⁵⁶

Der Kritik, die hier an viele NGOs gerichtet ist, können die Interparlamentarischen Organisationen sehr leicht ausweichen. Einerseits sind die behandelten Themen sehr breit gefächert, und andererseits sind Demokratie und Transparenz bei den IPOs durchaus auch innerorganisatorisch gegeben. Der Vorteil der Regierungen, der in diesem Zitat hervorgehoben wird, nämlich die Fähigkeit, einen gesellschaftlich legitimierten

⁵⁶ A.a.O. S. 108.

Interessenausgleich zu erzielen, wird von den Parlamentarischen Versammlungen durch ihre noch direktere Legitimierung potentiell übertroffen.

Global Governance bedeutet die Schaffung von (weltweiten) gemeinsamen Beratungs- und Entscheidungsstrukturen, die auf den Ideen der Demokratie und des Pluralismus basieren, und die sich auf alle politischen Ebenen erstrecken – auch auf die regionale bzw. lokale Ebene. Dieser Strukturaufbau kann ganz offensichtlich von ParlamentarierInnen und Parlamenten auf den verschiedenen Ebenen unterstützt und vorangetrieben werden. Auf globaler Ebene können somit IPOs durchaus zu den Schlüsselakteuren der *Global Governance* gezählt werden. Die Förderung demokratischer Strukturen ist eine Grundidee aller Parlamente und Parlamentarischer Versammlungen bzw. IPOs. Somit ist einerseits die Identifikation mit dem Ziel von GG seitens der IPOs absolut gegeben. Andererseits ist ihre Arbeit auch der Weg, um *Global Governance* überhaupt zu erreichen.

3.4.4. Global Governance und Korruptionsbekämpfung

In „*Our Global Neighbourhood*“ beschäftigen sich die Autoren der *Commission on Global Governance* auch mit dem Thema „*Combating Corruption*“⁵⁷. Da die Themen Korruption und Korruptionsbekämpfung ohnehin im Exkurs genau beleuchtet werden, soll an dieser Stelle nicht zu viel vorweggenommen werden. Jedoch ist es von großem theoretischem Interesse, zu welchem Schluss die CGG (1995) in diesem Bereich kommt: „*The strengthening of democracy and accountability is an antidote to corruption.*“⁵⁸ Es ist also die **Stärkung von Demokratie und Rechenschaftspflicht**, die ein Gegenmittel zu Korruption sei. Das stellt nicht nur eine a priori Rechtfertigung für die Themenwahl des Autors dar, sondern erklärt sogleich, warum Interparlamentarische Zusammenarbeit sehr gut in das Konzept der *Global Governance* im Bereich der Korruptionsbekämpfung passt: Denn Stärkung von Demokratie und Rechenschaft sind unter anderem die Grundideen von IPZ bzw. den Interparlamentarischen Organisationen. Somit sind es genau diese Organisationen, die aufgrund ihrer Gründungsprinzipien und ihrer Ziele einen geeigneten Ort für die Bekämpfung⁵⁹ von Korruption abgeben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die IPZ bzw. die IPOs in mehrerlei Hinsicht sehr gut in das Konzept von GG passen. Es sind nicht nur das Know-How der ParlamentarierInnen und ihrer Büros oder ihre politische Macht als Abgeordnete in nationalen Parlamenten, sondern es sind auch und vor allem die Prinzipien und Ziele dieser Organisationen (nämliche jene der Demokratie und der Rechenschaft), sowie das äußerst

⁵⁷ Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance. New York: Oxford University Press, 1995. S. 63ff.

⁵⁸ A.a.O. S. 64.

⁵⁹ Mit Bekämpfung sei hier nicht die straf- oder zivilrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten gemeint, sondern viel mehr das Herstellen eines Konsenses auf internationaler Ebene über die Definition von Korruptionsdelikten, sowie über verbesserte Kontrollmechanismen, Sanktionen etc.

hohe Maß an Legitimität ihrer Mitglieder, die IPOs potentiell zu *global actors* beispielsweise in der Korruptionsbekämpfung (aber auch in vielen anderen Bereichen) machen.

Im Vergleich zu Intergouvernementalität oder Supranationalität ist es vor allem dieses hohe Maß an Legitimität, das Interparlamentarische Zusammenarbeit zu einem fruchtbaren Boden für globale Problemlösung werden lässt. Aber auch die Kontrollfunktion von Parlamenten gegenüber den jeweiligen Regierungen machen die IPOs zu potentiell wichtigen Akteuren in der internationalen Politik.

Abschließend soll die hier angestellte Argumentationslinie noch einmal durch den Report der CGG gestützt werden. Denn kaum eine Organisation oder Institution kann die folgenden Kriterien, die für eine funktionierende GG notwendig erscheinen, besser erfüllen als Interparlamentarische Organisationen:

„While a global civic ethic is needed to improve the quality of life in the global neighbourhood, effective governance also requires democratic and accountable institutions [...] As at national level, so in the global neighbourhood: the democratic principle must be ascendant. The need for greater democracy arises out of the close linkage between legitimacy and effectiveness ... Hence, as the role of international institutions in global governance grows, the need to ensure that they are democratic also increases.”⁶⁰

⁶⁰ A.a.O. S. 63f.

4. Methoden

Der Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit behandelt ein Thema, das nur sehr schwer empirisch zu untersuchen wäre. Deshalb entschied sich der Verfasser dieser Arbeit für ExpertInneninterviews und Text- bzw. Literaturanalysen. Daneben hat der Verfasser auch die Methode der Literaturrecherche verwendet, auf die nicht näher eingegangen werden muss.

4.1. ExpertInneninterviews

Um einen gezielten Einblick in die Zusammenarbeit der Österreichischen Parlaments mit anderen Parlamenten sowie einen Überblick über die Funktionsweise und die Wirkung Interparlamentarischer Zusammenarbeit zu erhalten, sind qualitative Interviews mit ExpertInnen nicht nur sehr geeignet, sondern geradezu unerlässlich. Der Autor hat hier zwei Arten der Befragung gewählt: das Leitfadeninterview und das schriftliche Interview.

4.1.1. Art der Methode

Das ExpertInneninterview ist eine Unterart des Leitfadeninterviews und nicht umgekehrt. Bei Atteslander (2006) ist zu lesen: *„Eine weitere Form von Leitfadenbefragungen stellen die Expertenbefragungen dar. Diese können anhand von teilstrukturierten Leitfäden mündlich und schriftlich durchgeführt werden.“*⁶¹ Der Autor hat beide Varianten, also sowohl die mündliche als auch die schriftliche, angewandt. Da es sich bei der schriftlichen Variante allerdings eher um einen Fragenkatalog als einen Leitfaden handelt, werden in weiterer Folge die Begriffe „Leitfadeninterview“ für die mündliche und „Fragenkatalog“ für die schriftliche ExpertInnenbefragung verwendet.

Eine spezifische Eigenschaft von ExpertInneninterviews wird bei Flick (2007) geschildert:

*„Anders als bei biographischen Interviews interessiert der Befragte dabei weniger als (ganze) Person denn in seiner Eigenschaft als Experte für ein bestimmtes Handlungsfeld. Er wird auch nicht als Einzelfall, sondern als Repräsentant einer Gruppe (von bestimmten Experten; [...]) in die Untersuchung einbezogen.“*⁶²

Die befragten Personen wurden demnach ausschließlich auf Grund ihrer Expertise ausgewählt, welche sie sich in Folge ihrer beruflichen Position bzw. Funktion angeeignet haben. Flick (2007) formuliert das folgendermaßen:

⁶¹ Atteslander, Peter: Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2006. S. 132.

⁶² Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2007. S. 214.

„Wenn jedoch Experten-Interviews unter dieser Bezeichnung durchgeführt werden, sind in der Regel Mitarbeiter einer Organisation in einer spezifischen Funktion und mit einem bestimmten (professionellen) Erfahrungswissen die Zielgruppe.“⁶³

Dieses „professionelle Erfahrungswissen“ wird hier als Expertise bezeichnet.

Entscheidend ist auch die Frage, welches Ziel mit solchen Befragungen eigentlich verfolgt wird. Flick (2007) fasst die drei Alternativen umfassende Typologie nach Bogner und Menz⁶⁴ zusammen. Die möglichen Ziele von ExpertInneninterviews sind demnach⁶⁵:

- a. Orientierung in einem neuen Feld zur Strukturierung des Untersuchungsfeldes und zur Hypothesengenerierung („exploratives Experten-Interview“)
- b. Gewinnung von Kontextinformationen zu Erkenntnissen aus anderen Methoden („systematisierendes Experten-Interview“)
- c. Entwicklung einer Theorie bzw. Typologie zum Untersuchungsgegenstand aus der Rekonstruktion des Wissens verschiedener ExpertInnen („theoriegenerierendes Experten-Interview“)

Aus diesen drei Möglichkeiten entschied sich der Autor für die letzte Variante – also für das **theoriegenerierende ExpertInneninterview**. Diese Bezeichnung trifft sowohl auf die mündliche als auch auf die schriftliche Befragung zu. Durch die Rekonstruktion des in den Befragungen gesammelten ExpertInnen-Wissens sollen die Funktionsweise und auch die Wirkung der IPZ aufgezeigt werden. Die befragten Personen sind aus diesem Grund auch nach ihrer Expertise im Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit ausgewählt worden. Das wird bei einem Blick auf die Liste der Befragten (siehe Kapitel 4.1.3.) schnell deutlich.

Die Kontaktaufnahme mit den jeweiligen Expertinnen oder Experten erfolgte meist per E-Mail. Auf Wunsch wurde vor einem Leitfadenterview bereits der Interviewleitfaden elektronisch übermittelt. Diese Option wurde von allen Befragten gezogen. Die Übermittlung der Leitfäden erfolgte ebenfalls via E-Mail-Verkehr. Diese sind im Anhang ersichtlich.

Nach der Durchführung der Interviews, die mittels Aufnahmegerät digital erfasst wurden, folgte jeweils eine Transkription, welche sich methodologisch größtenteils auf die Vorschläge

⁶³ A.a.O. S. 215.

⁶⁴ Vgl. Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang: Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion. In: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske & Budrich, 2002. S. 33-70. zit. nach: Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2007. S. 216.

⁶⁵ Vgl. Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2007. S. 216.

von Flick (2007)⁶⁶ stützt. Somit wurden die geführten Interviews verschriftlicht (abgesehen vom ohnehin schriftlich erfolgten Interview) und konnten mit der Methode der Textanalyse (siehe Kapitel 4.2.2.) ausgewertet werden.

4.1.2. Vorteile, Nachteile, mögliche Probleme

Der große **Vorteil** dieser Methode ist die Möglichkeit, sehr gezielt Informationen zu einem relativ deutlich abgrenzbaren Feld zu erhalten. Besonders in einem bisher wenig untersuchten Feld wie der IPZ sind daher solche Informationen aus erster Hand unverzichtbar. Durch das Einholen verschiedener Expertisen soll ein möglichst brauchbares Bild von Interparlamentarischer Zusammenarbeit gezeichnet werden.

Natürlich gibt es auch **Nachteile** und mögliche Probleme bei Leitfadeninterviews. Ein Nachteil ist, dass bei dieser Methode nur relativ wenige Einzelpersonen befragt werden können. Dadurch könnte es dazu kommen, dass sich die persönlichen, subjektiven Sichtweisen der ExpertInnen gegenüber ihrer Professionalität durchsetzen. Außerdem kann es durch die Auswahl der Befragten passieren, dass gewisse ExpertInnen-Meinungen überrepräsentiert und andere unterrepräsentiert bzw. überhaupt nicht eingeholt werden. Das würde eine massive Lücke im erhobenen Wissen und in der Folge auch für die gesamte Typologie des Gegenstands bedeuten. Weitere Probleme, die auftreten können, beschreibt wiederum Flick (2007):

„Zunächst ist es oft nicht einfach, den ‚richtigen‘ Experten zu identifizieren, wenn es z.B. um die Analyse von Abläufen in Institutionen geht. Dann kann es sich oft als schwierig erweisen, diesen für ein Interview zu gewinnen. Dabei und auch im eigentlichen Interview tritt das Problem des Zeitdrucks auf – Experten-Interviews müssen häufig deutlich knapper kalkuliert und durchgeführt werden als andere Formen der qualitativen Interviews. Schließlich verlangen sie vom Interviewer selbst häufig ein hohes Maß an Expertise – um die interessierenden, gelegentlich sehr komplexen Prozesse, um die es im Interview gehen soll, zu verstehen und in die ‚richtigen‘ Fragen umzusetzen bzw. kompetent nachfragen zu können.“⁶⁷

Diesen Nachteilen und Problemen versucht der Autor auszuweichen. Zum einen wird versucht, die Befragten so auszuwählen, dass alle relevanten Positionen abgedeckt werden. Das bedeutet, dass ExpertInnen auf verschiedenen Ebenen befragt wurden. Das Problem der Subjektivität ist in einer derartigen Befragung (und überhaupt bei den meisten qualitativen Methoden der Sozialforschung) niemals gänzlich zu bewältigen. Allerdings erhielt der Autor bei den Befragungen niemals den Eindruck, dass die Befragten ihre Professionalität vermissen ließen. Außerdem ist es ja auch die subjektive Meinung von ExpertInnen, die durch eine gut gewählte Auswahl von Befragten zu einer Art Objektivität

⁶⁶ Vgl. Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2007. S. 379ff.

⁶⁷ A.a.O. S. 218.

führen soll. Zeitdruck und nötige Expertise sind durchaus Faktoren, die bei solchen Befragungen zu Tragen kommen.

4.1.3. Auswahl der ExpertInnen

Wie bereits beschrieben ist das entscheidende Kriterium der Auswahl der InterviewpartnerInnen (sprich: ExpertInnen) ihre jeweilige Expertise. Für die vorliegende Arbeit heißt das, dass die jeweilige Person ein/e Experte/in im Bereich der Interparlamentarischen Zusammenarbeit und/oder der Korruptionsbekämpfung sein musste. Ein weiteres Kriterium war jenes der Handlungsebene, wobei zwischen national und international (bzw. europäisch) unterschieden werden kann. Mit der nationalen Handlungsebene sei gemeint, dass die/der Expertin/e vorrangig als Mitglied einer nationalen Institution/Organisation befragt wurde. Natürlich hat auch die nationale Ebene einen internationalen Aspekt – bestes Beispiel sind die Mitglieder der Österreichischen Gruppe der Interparlamentarischen Union.

Auf internationaler bzw. europäischer Ebene wurden dementsprechend Mitglieder von internationalen oder europäischen Institutionen und Organisationen befragt. In der Interviewliste (Abb. 3, siehe unten) wurde der Begriff euro-international für jene Organisationen gewählt, die ihren Handlungsschwerpunkt zwar auf Europa haben, ihre Aktivität und ihre Mitglieder aber die Grenzen Europas überschreiten. Dazu zählen der Europarat und die OSZE. Das Europäische Parlament wird hingegen als eine rein europäische Institution angesehen. Somit ergibt sich folgende Liste mit InterviewpartnerInnen:

Befragte/r	Organisation	Position	Ebene	Art der Befragung
H.P. Martin	EP (fraktionslos)	Abgeordneter	europäisch	mündlich
Wolfgang Rau	GRECO (ER)	Exekutivsekretär	euro-international	mündlich
Barbara Prammer	PD/ ÖGdIPU / OSZE PV	Präs./Vorsitzende/ Deleg.-Leiterin	national (+ euro-international)	schriftlich
Gabriela Moser	NR (Grüne)	Abgeordnete	international	mündlich

Abbildung 3: Interviewliste⁶⁸ (eigene Darstellung)

⁶⁸ Erklärung der Abkürzung in Abb. 3:

EP	...	Europäisches Parlament
GRECO (ER)	...	Staatengruppe gegen Korruption (Teil des Europarats)
PD	...	Parlamentsdirektion
ÖGdIPU	...	Österreichische Gruppe der Interparlamentarischen Union
OSZE PV	...	Parlamentarische Versammlung der OSZE
Präs.	...	Präsidentin
Deleg.	...	Delegations-
NR	...	Nationalrat

Wie in Abbildung 3 erkennbar ist, konnten mit den vier ExpertInnen verschiedene politische Ebenen abgedeckt werden. Außerdem konnten sowohl in Hinblick auf IPZ als auch auf Korruptionsbekämpfung verschiedene Perspektiven erfasst werden. Dadurch wurde ein umfangreiches Spektrum an Expertise erreicht, welches für die Qualität der Forschung wichtig ist. Um dies zu verdeutlichen, werden hier die ExpertInnen kurz vorgestellt:

Dr. Hans-Peter Martin

Während und nach dem Studium der Rechts- und Politikwissenschaft an der Universität Wien war H.-P. Martin vor allem als Journalist tätig. Für das Magazin „profil“ recherchierte Martin unter anderem über Bestechungspraktiken in der Pharmaindustrie. Beim Spiegel fungierte Martin als Korrespondent in Südafrika und Wien. In der Legislaturperiode von 1999 bis 2004 war Martin Europa-Abgeordneter für die SPÖ, seit 2004 ist er als fraktionsloses Mitglied einer der zurzeit der Befragung 17, nunmehr aber 19 österreichischen Europa-Abgeordneten. Als Mitglied des Europäischen Parlaments und durch seine berufliche Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption ist H.-P. Martin ein geeigneter Experte, um sowohl über Interparlamentarische Zusammenarbeit als auch über Korruptionsbekämpfung auf europäischer Ebene nützliche Auskünfte zu geben.⁶⁹

Dr. Wolfgang Rau

Dr. Wolfgang Rau (D) ist seit 2004 Exekutivsekretär der Staatengruppe für Korruption des Europarats (GRECO). Bereits seit 1989 arbeitet Rau beim Europarat: zunächst im Direktorat für Rechtssachen (bis 1996) und danach als Leiter der Sektion für Kriminologie und Pönologie. Speziell im Bereich Korruptionsbekämpfung ist Rau ein ausgewiesener Experte, kennt aber auch die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, weshalb er für viele Aspekte dieser Arbeit ein hohes Maß an Expertise aufweist. In Abb. 3 wurde Raus Handlungsebene als „euro-international“ bezeichnet, da die Arbeit von GRECO auch über die Mitglieder der Staatengruppe hinausreicht und er dadurch auch über außer-europäische Erfahrungen verfügt.⁷⁰

Mag.^a Barbara Prammer

Seit 1999 ist Mag.^a Barbara Prammer Abgeordnete zum Nationalrat für die SPÖ. Seit 2006 ist sie Nationalratspräsidentin und somit die erste Frau, die dieses Amt in Österreich innehat. Außerdem ist Prammer die Leiterin der Österreichischen Gruppe der IPU und die Leiterin der österreichischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Aufgrund ihrer Funktionen ist die studierte Soziologin eine ausgezeichnete Ansprechpartnerin für den Bereich der Interparlamentarischen Zusammenarbeit, speziell aus der Sicht des nationalen

⁶⁹ Vgl. http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_07915/index.shtml, abgerufen am 24.05.2011.

⁷⁰ Vgl. <http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pdf/WolfgangRau.pdf>, abgerufen am 24.04.2011.

Parlaments. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Interviewanfrage zwar an Prammer gerichtet wurde, die Antworten wurden aber im Namen der Parlamentsdirektion gegeben, deren Leiterin sie ebenfalls ist.⁷¹

Dr.^a Gabriela Moser

Dr.^a Gabriela Moser ist seit 1994 Nationalratsabgeordnete für die Grünen. Laut Alexander Van der Bellen, Mitglied der Österreichischen Gruppe der IPU, ist Moser innerhalb der Partei der Grünen die ausgewiesene Expertin für Interparlamentarische Zusammenarbeit. Die Historikerin und Germanistin pflegt einige regelmäßige Kontakte zu ParlamentarierInnen beispielsweise aus Afrika und Asien. Im Rahmen dieser Kooperation ist das Thema Korruptionsbekämpfung wichtig, weshalb Moser sowohl für IPZ als auch für Korruptionsbekämpfung über eine große Expertise verfügt. Aufgrund ihrer Tätigkeit und ihrer vielen internationalen Kontakte fungiert sie in dieser Arbeit als Expertin auf internationaler Ebene.⁷² Seit Ende 2011 ist Moser Obfrau des Untersuchungsausschusses zur Klärung von Korruptionsvorwürfen⁷³ im Österreichischen Parlament.

4.2. Textanalysen

Diese hermeneutische Komponente der vorliegenden Diplomarbeit befasst sich hauptsächlich mit zwei Arten von Texten: internationalen Dokumenten und den schriftlichen Versionen der Interviews (also den Transkriptionen der mündlichen und des beantworteten schriftlichen Interviews). Bevor die verschiedenen Textformen vorgestellt und begründet werden, muss erst die Methode der Textanalyse betrachtet werden. Flick (2007) beschreibt zunächst generell die Bedeutung von Texten und vom Verstehen derselben:

„Texte sind in der qualitativen Forschung früher oder später die Basis für die interpretative Arbeit und für Schlüsse aus empirischem Material insgesamt. Ansatzpunkt ist dabei, einen Text zu verstehen – ein Interview, eine Erzählung, eine Beobachtung in ihrer verschrifteten Form oder andere Dokumente. In der Regel geht es dabei um den verstehenden Nachvollzug des jeweiligen Falls.“⁷⁴

⁷¹ Vgl. http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_04476/index.shtml, abgerufen am 24.05.2011.

⁷² Vgl. http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_02853/index.shtml, abgerufen am 24.05.2011.

⁷³ Vgl. http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml, abgerufen am 14.01.2012.

⁷⁴ Vgl. Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2007. S. 473.

Folgendes Modell von Atteslander (2006) zeigt verschiedene Zweige von Textanalysen:

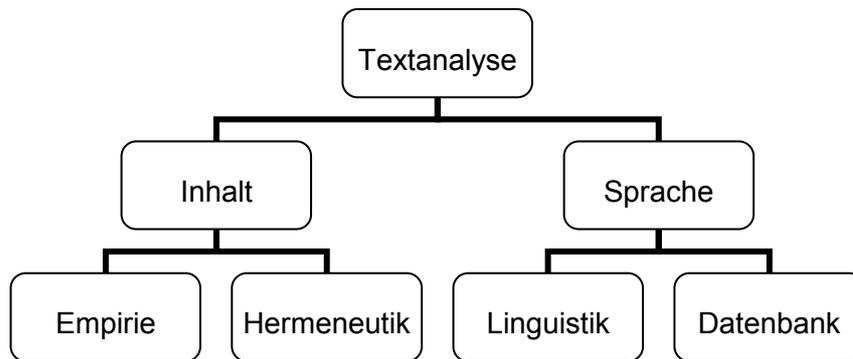


Abbildung 4: Überblick textanalytischer Ansätze nach Atteslander⁷⁵

Die Textanalysen dieser Arbeit konzentrieren sich ausschließlich auf den Inhalt der Texte und werden nicht empirisch, sondern – wie bereits erwähnt – hermeneutisch, also *verstehend*, untersucht. In Abgrenzung zur empirischen Textanalyse schreibt Atteslander (2006):

„Für die hermeneutischen inhaltsanalytischen Verfahren existieren Begriffe wie qualitative Inhaltsanalyse und ‚qualitative data analysis‘ (QDA). Es existieren eine Fülle von Ansätzen, ein allgemein anerkanntes Verfahren steht nicht zur Verfügung, stattdessen muss je nach Erkenntnisinteresse das adäquate Analyseverfahren angewendet werden. [...] Die Ziele dieser Analyseverfahren sind nicht das Testen von Hypothesen und das statistische Schließen, sondern die Erschließung des gesamten Bedeutungsinhalts, um zum Beispiel Hypothesen zu finden, die später getestet werden können.“⁷⁶

Die in diesem Zitat genannten Ziele können übrigens für alle hier angewandten Methoden und für die vorliegende Arbeit insgesamt übernommen werden.

Die Kritik, die an qualitativen Textanalysen immer wieder gerichtet werden, beschreibt ebenfalls Atteslander:

„Verfahren, die zum ‚interpretativen Paradigma‘ gerechnet werden, müssen sich aber immer wieder mit dem Vorwurf mangelnder Objektivität, Repräsentativität und daher Beliebigkeit auseinandersetzen.“⁷⁷

⁷⁵ Atteslander, Peter: Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2006. S.181.

⁷⁶ A.a.O. S. 184.

⁷⁷ Ebd.

4.2.1. Untersuchung von internationalen Dokumenten

Die Untersuchung von internationalen bzw. interparlamentarischen Abkommen, Resolutionen, Deklarationen und anderen Dokumenten ist vor allem für den Exkurs zu Korruptionsbekämpfung wichtig. In diesem Exkurs, Kapitel 8, werden einige Dokumente zum Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung vorgestellt und miteinander verglichen. Ziel dabei ist das Herausfiltern der wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der bearbeiteten Texte.

Aber auch in den übrigen Kapiteln sind internationale Dokumente immer wieder Bestandteil der Analyse, unter anderem handelt es sich dabei häufig um Rechtstexte. Durch die Analyse solcher Gesetzestexte (wie etwa des Vertrags von Lissabon) werden die gegebenen Rahmenbedingungen, aber auch die Potenziale Interparlamentarischer Zusammenarbeit aufgezeigt und erörtert. Die übrige Untersuchung internationaler Texte fällt zu einem großen Teil in den Bereich herkömmliche Rechercharbeit, die keiner besonderen, methodischen Analyse bedarf.

4.2.2. Textanalyse der ExpertInneninterviews

In Kapitel 4.1. (ExpertInneninterviews) wurde die Vorgangsweise der ExpertInneninterviews bereits geschildert. Die vorliegenden Texte sind einerseits die Transkriptionen von mündlich geführten und digital aufgezeichneten Interviews und andererseits die schriftlichen Beantwortungen von elektronisch übermittelten Fragenkatalogen.

Die hier behandelten Texte werden vor allem daraufhin untersucht, ob sie zur Beantwortung der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit (siehe Kapitel 2, Zentrale Fragestellungen und Thesen) beitragen können. Es wird versucht, die Funktionsweise, die Wirkung, die Stärken und Schwächen der IPZ allgemein sowie insbesondere die österreichische IPZ, deren Netzwerk und die Rezeption von interparlamentarischer Arbeit im Österreichischen Parlament zu erörtern.

Abgesehen von den forschungsleitenden Fragen zählen auch Aussagen zu „Korruption“ zu den Ergebnissen. Speziell zur Definition und zur wirksamen Bekämpfung von Korruption kann den Interviews Einiges entnommen werden, was in der vorliegenden Arbeit zunächst nur theoretisch, aus der verwendeten Literatur, behandelt wurde.

5. Interparlamentarische Zusammenarbeit

Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) ist der zentrale Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. In den folgenden Kapiteln (Kapitel 6, 7 und 9) wird IPZ auf allen drei Ebenen des weiter oben skizzierten Mehr-Ebenen-Systems (siehe Kapitel 3.1., Definition des Mehr-Ebenen-Systems) untersucht werden – also auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Dieses Kapitel dient dazu, einen Überblick zu geben, worum es sich bei Interparlamentarischer Zusammenarbeit handelt. Zu diesem Zweck wird IPZ zunächst definiert; darauf folgen die Geschichte und die Funktionsweise Interparlamentarischer Zusammenarbeit. Der Dualität von IPZ wird dadurch Rechnung getragen, indem eben nicht nur die Prozesse (Funktionsweise und Vernetzung), sondern auch die Institutionalisierung – sprich Interparlamentarische Organisationen (IPOs) – untersucht werden. Der Verfasser dieser Arbeit fokussiert in den folgenden Ausführungen, wie aber auch in der gesamten Arbeit, den europäischen Kontext, wobei die österreichische Situation besonders berücksichtigt wird. Dieser Fokus ergibt sich einerseits aus der Herkunft des Autors, andererseits aber auch aus Erkenntnissen, welche aus den Interviews bzw. den Recherchen gewonnen werden konnten. Schließlich wird auch die Arbeit von Rechnungshöfen beleuchtet, welche für die Untersuchung (Inter-)parlamentarischer Arbeit enorm wichtig ist. Rechnungshöfe und ihre Wechselwirkung mit Parlamenten sind ein bedeutendes Element Interparlamentarischer Zusammenarbeit.

5.1. Definition von Interparlamentarischer Zusammenarbeit

Interparlamentarische Zusammenarbeit bezieht sich auf jene Kooperationen, die zwischen Mitgliedern von Parlamenten verschiedener Staaten bestehen. Diese Zusammenarbeit oder Kooperation kann natürlich verschiedene Formen annehmen, unter anderem das Abhalten von Treffen bzw. Konferenzen, das Verfassen gemeinsamer Stellungnahmen bzw. Resolutionen, sowie auch das Errichten gemeinsamer Institutionen und dergleichen. Dabei kann die IPZ bi- oder multilateral stattfinden, wobei im Falle der Konferenzen und Organisationen die Repräsentation von möglichst vielen Staaten im Vordergrund steht.

Die große Schwierigkeit bei der Untersuchung von Interparlamentarischer Zusammenarbeit ist ihre phänomenologische Ambivalenz, ähnlich dem Welle-Teilchen-Dualismus in der Quantenmechanik: Einerseits ist sie ein Verfahren, bei welchem Akteure (Parlamente bzw. Abgeordnete) interagieren und Informationen austauschen – also ein Netzwerk bilden. Andererseits läuft dieses Verfahren auf globaler Ebene zu einem großen Teil im Rahmen von IPOs ab, womit die IPZ sich als Verfahrensweise einer Organisation darstellt. Es stellt sich also die Frage, wie die Interparlamentarische Zusammenarbeit untersucht werden soll: als Netzwerk oder als immanenter Teil einer Organisation. Um die Forschungsfragen möglichst umfassend beantworten zu können, ist es notwendig, beide Erscheinungsformen

als Überbau der IPZ zu beleuchten. Diese Entscheidung erklärt auch die Auswahl der Theorien, auf die sich diese Arbeit stützt: die Netzwerktheorie, den Neo-Institutionalismus (insbesondere der *World-Polity-Ansatz*) und das *Global-Governance-Konzept*.

Bei Interparlamentarischer Zusammenarbeit treten hochrangige PolitikerInnen aus verschiedenen Staaten miteinander in Kontakt. Andere internationale Formen politischer Zusammenarbeit finden sich auf der intergouvernementalen oder auf der supranationalen Ebene. In den folgenden Unterkapiteln sollen diese beiden Politikebenen mit der interparlamentarischen Ebene gegenübergestellt werden.

Vergleich zu Intergouvernementalität und Supranationalität

Intergouvernementalität bezieht sich auf die Zusammenarbeit von Regierungen (*Governments*) verschiedener Staaten. Diese Zusammenarbeit kann wiederum verschiedene Formen annehmen. Das einfachste Beispiel sind bi- oder multilaterale Verträge, aber auch die Errichtung von intergouvernemental ausgerichteten Organisationen fällt in diese Kategorie. (Das berühmteste Beispiel stellt hier die UNO dar.) Im Sonderfall der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union (EG/EU) verhält es sich so, dass die zweite Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, GASP) und die dritte Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, PJZS), die die politische Architektur der EU 1993 bis 2009 darstellten, die intergouvernementalen Bereiche darstellten. Das bedeutet, dass in diesen Bereichen ausschließlich die Regierungen der Mitgliedstaaten zu Regelungen gelangen können/konnten.

Seit dem Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon wurde die PJZS in die erste Säule (Europäische Gemeinschaft, EG) verschoben, womit diese in den Bereich der Supranationalität (siehe unten) fällt. Die GASP/GSVP wird nach wie vor einzig und allein von den Regierungen bestimmt. Der Unterschied zur IPZ ist einfach, dass nicht (potenziell alle) ParlamentarierInnen zu gemeinsamen Entscheidungen kommen, sondern ausschließlich Regierungsmitglieder sowie Staats- und Regierungschefs.

Supranationalität ist ein relativ junges Phänomen, welches erst seit der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht aus 1993 in dieser Form bekannt ist. Im Falle der EU wurden durch die Mitgliedstaaten Institutionen geschaffen, die in der Lage sind, für alle Mitgliedstaaten gültige und zwingende Gesetze zu erlassen. Von besonderem Interesse ist einerseits die Europäische Kommission, die einzig der Union, nicht aber den Mitgliedstaaten verpflichtet ist. Andererseits nimmt aber auch das Europäische Parlament (EP) eine Sonderrolle ein. Durch den Reformvertrag von Lissabon wurde das EP aufgewertet und ist im Rahmen der Mitbestimmungsverfahren an den meisten Gesetzen maßgeblich beteiligt. Die Verpflichtung der ParlamentarierInnen gilt dabei ausschließlich ihren WählerInnen.

Der Unterschied zur Intergouvernementalität liegt also darin, dass nicht Regierungsmitglieder alleine gültige Rechtsnormen beschließen können, sondern auf von ihnen unabhängige Institutionen angewiesen sind. Am Beispiel EU sind die Regierungsmitglieder zwar im Rat der EU sehr wohl am Gesetzgebungsverfahren entscheidend beteiligt, aber das Initiativmonopol liegt bei der Kommission und, wie schon erwähnt wurde, hat das EP in den meisten Bereichen eine gleichberechtigte Position wie der Rat.

Der Gegensatz von supranationaler zur Interparlamentarischen Zusammenarbeit ist somit evident: Supranationalität basiert nicht auf bi- oder multilateralen Übereinkünften, sondern auf dem Zusammenspiel von übergeordneten Institutionen, welche für eine Gruppe von souveränen Nationalstaaten verbindliche Rechtstexte formulieren können.

Trotz der „Schwäche“ der IPZ gegenüber den anderen beiden Formen der internationalen Zusammenarbeit, die sich aus der Ermangelung an Gesetzgebungskompetenz ergibt, ist der Interparlamentarismus nicht zu unterschätzen. Es handelt sich nämlich

„[...] bei bilateralen Besuchen zumeist um Mehrparteiendelegationen. Dadurch wird anders als bei Kontakten auf Regierungsebene ein breiteres Spektrum an Meinungen ausgetauscht. Mandatare/innen sind erfahrungsgemäß auch eher dazu bereit, offen und ‚nicht zu diplomatisch‘ Probleme anzusprechen.“⁷⁸

Es werden im Rahmen der IPZ also nicht nur die Haltungen der Regierungen, sondern auch jene der Opposition ausgetauscht. Durch ein breiteres Meinungsspektrum kann sich somit auch ein breiteres Handlungsspektrum im Anschluss an solche Dialoge ergeben. Gerade im „prälegislativen“ Bereich kann diese Form der Kooperation und des Austausches eine wichtige Leistung erbringen: *„Bei interparlamentarischer Zusammenarbeit wird insofern Vorarbeit geleistet, die für spätere formelle Beschlüsse nützlich sein kann. Sie kann auch als ‚Frühwarnsystem für sich anbahnende Konflikte‘ dienen.“⁷⁹* Eine andere Stärke gegenüber Supranationalismus und Intergouvernementalismus streicht Gabriela Moser sehr knapp hervor: *„Netzwerke. Netzwerke eindeutig.“⁸⁰*

Die Zusammenarbeit von Parlamenten und ParlamentarierInnen von verschiedenen Staaten ist ein Thema, welches weder im wissenschaftlichen noch im öffentlichen Diskurs ausführlich behandelt wird. Aus diesem Grund soll nachstehend ein Überblick darüber geben, wie sich Interparlamentarische Zusammenarbeit entwickelt hat, wie verschiedene ParlamentarierInnenkonferenzen entstanden sind und wie diese funktionieren. Für eine ausführliche Bestandsaufnahme von Interparlamentarischen Organisationen bzw. Parlamentarischen Versammlungen kann die Arbeit von Stefan Marschall (2005)⁸¹ als Referenzwerk angeführt werden. Außerdem soll hier bereits ein Bild der IPZ Österreichs gezeichnet werden. Dies

⁷⁸ Schriftliche Stellungnahme der Parlamentsdirektion vom 30.08.2010, S. 9.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Interview mit Gabriela Moser, Z. 189.

⁸¹ Marschall, Stefan: Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates. 1. Auflage. Baden Baden: Nomos Verl.-Ges., 2005.

geschieht in diesem Kapitel unter anderem in Form eines Überblicks, der sich auf die Mitgliedschaft Österreichs bei relevanten Organisationen konzentriert.

5.2. Geschichte der Interparlamentarischen Zusammenarbeit

Die Geschichte bzw. die historische Entwicklung der Interparlamentarischen Zusammenarbeit (IPZ) bis zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kann vor allem mit der Geschichte der Interparlamentarischen Union (IPU)⁸² gleichgesetzt werden.

Die Ursprünge des Parlamentarismus scheinen in Europa zu liegen. Das Wort stammt vom französischen „*parlement*“, was das Zusammentreffen von gewählten Vertretern zum Zweck der Diskussion und der Debatte meint. Das älteste bekannte Exemplar einer solchen Institution geht auf das Jahr 930 n. Chr. zurück und ist das Isländische Parlament, genannt *Althing*. Die sogenannte „Mutter der Parlamente“ befindet sich allerdings in Großbritannien: das *House of Commons*, welches erstmals im Jahr 1265 auf Initiative von Simon de Montfort zusammentraf.

Es vergingen jedoch einige Jahrhunderte, bis die Idee geboren war, dass Parlamentarier⁸³ aus verschiedenen Staaten bzw. Reichen zusammenarbeiten und gemeinsame Beschlüsse fassen können. Eine Inspiration für diese Idee lieferte der Wiener Kongress von 1815, bei dem Vertreter aus allen entscheidenden Staaten und Reichen aus dem Europa des 19. Jahrhunderts zusammentrafen, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen: Eine stabile politische Lage, die in der politikwissenschaftliche Literatur meist mit dem Begriff *Balance of Power* umschrieben wird. Dieses Zusammentreffen auf Regierungsebene war Jahrzehnte später Vorbild für viele Friedensorganisationen, aber auch für die Visionäre des Interparlamentarismus.

Die zwei bekanntesten dieser Visionäre und die maßgeblichen Triebfedern der „Interparlamentarischen Bewegung“ waren Frédéric Passy (1822-1912), französischer Parlamentarier und Präsident der *French Friends of Peace*, und William Randal Cremer (1828-1908), Mitglied im *House of Commons* und Gründer der *Workmen's Peace Association*. Auf ihren Antrieb hin fand am 31. Oktober des Jahres 1888 im Grand Hotel in Paris ein erstes interparlamentarisches Treffen statt. Neun britische und 25 französische Parlamentarier kamen zusammen, um eine gemeinsame Resolution zum Thema Arbitration⁸⁴, welches das mit Abstand wichtigste Thema des frühen Interparlamentarismus

⁸² Vgl. Douglas, James: *Parliaments across frontiers: a short history of the Inter-Parliamentary Union*. London: Her Majesty's Stationary Office, 1975. S. 1-18.

Das Unterkapitel 4.2.1. wird sich danach etwas genauer mit der Organisation und der Funktionsweise bzw. mit dem Output der IPU beschäftigen.

⁸³ Eine gender-gerechte Schreibweise wurde hier ausgespart, da zu dieser Zeit keine Frauen in den jeweiligen Parlamenten vertreten waren.

⁸⁴ Arbitration bezieht sich in diesem Kontext auf die Einsetzung eines internationalen Schiedsgerichts, welches Streitigkeiten zwischen den einzelnen Staaten regeln sollte, damit die permanente Kriegsgefahr in Europa und darüber hinaus eingedämmt werden könnte.

gewesen war, zu beschließen. Außerdem wurde im Grand Hotel auch ein Folgetreffen vereinbart.

Im Jahr darauf fand also die erste tatsächliche Interparlamentarische Konferenz statt. Am 29. Juni 1889 versammelten sich insgesamt 96 Parlamentarier aus neun Ländern (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Liberia, Spanien, Ungarn und den Vereinigten Staaten von Amerika) im Hotel Continental. An diesem denkwürdigen Tag wurde jene Organisation mit dem bezeichnenden Namen „*Inter-Parliamentary Conference for International Arbitration*“ gegründet, aus welcher sich später die Interparlamentarische Union entwickelte.

Das Österreichische Parlament ist übrigens seit der zweiten Interparlamentarischen Konferenz, abgehalten am 22. und 23. Juli 1890 in London, formell Mitglied der IPU und wurde dort durch Le Chevalier Bolesta-Kozlovski vertreten. Bei der darauf folgenden Konferenz 1891 war Österreich bereits mit zwölf Abgeordneten vertreten, unter ihnen Baron von Pirquet. Als Gastgeber fungierte Österreich erstmals im Jahr 1903, als die elfte Interparlamentarische Konferenz vom 7. bis zum 9. September in Wien abgehalten wurde.⁸⁵

Von Beginn an war die Interparlamentarische Union ein Friedensprojekt, welches in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, im sogenannten Hochimperialismus⁸⁶, versuchte das machiavellistische Handeln der damaligen Staaten und Reiche zu zügeln und die Devise „Recht geht vor Macht“ durchzusetzen.⁸⁷ Ralph Uhlig (1988) beschreibt den beginnenden Interparlamentarismus folgendermaßen:

„Als Mischform pazifistischer und völkerrechtlicher Komponenten einer politischen Ethik waren die interparlamentarischen Ideale keine Weltanschauung moralischen Zuschnitts. Ihr zentraler Gedanke, ein absolutes Friedensgebot auf den verschiedensten Gebieten der internationalen Staatenbeziehungen durch die Arbitrage „erzwingbar“ zu machen, war immer noch in den Bandbreiten eines eher traditionellen Politikverständnisses verortet.“⁸⁸

Auch wenn die frühen Interparlamentarier ein traditionelles Politikverständnis hatten, so darf das nicht mit Konservatismus verwechselt werden. Ganz im Gegenteil ist die Gründung der IPU, ähnlich wie jene des Völkerbundes, ein Zeichen des aufkommenden Idealismus bei gleichzeitiger Abkehr vom realistischen, Hobbes'schen Weltbild. Der Gedanke des *homo homini lupus* wird abgelöst durch die Vorstellung, dass internationale Institutionen die Streitigkeiten zwischen Akteuren auf eine zivilisierte, geregelte Art beigelegt werden können. Im Falle des Interparlamentarismus stellt die Schiedsgerichtsbarkeit (Arbitrage) einen

⁸⁵ Auskunft von Botschafterin Anda Filip, Direktorin für Mitgliedspartamente und Außenbeziehungen der IPU, Antwort auf Anfrage per E-Mail vom 10.01.2012.

⁸⁶ Vgl. Uhlig, Ralph : Die Interparlamentarische Union : 1889 - 1914 ; Friedenssicherungs-bemühungen im Zeitalter des Imperialismus . Stuttgart : Steiner-Verlag Wiesbaden , 1988. S. 542.

⁸⁷ Vgl. ebd.

⁸⁸ A.a.O. S. 543.

solchen Streitbeilegungsmechanismus dar. Die Tatsache, dass zwischen 1901 und 1927 insgesamt acht Mal der Friedensnobelpreis an eine führende Persönlichkeit der IPU vergeben wurde⁸⁹, ist Ausdruck dafür, dass die Union und ihre Ideen durchaus auf große Resonanz gestoßen sind und zwar gerade in einer Zeit, in der sich Europa im Umbruch befand und von der ersten großen Katastrophe des 20. Jahrhundert heimgesucht wurde.

Ein weiteres Charakteristikum der Interparlamentarischen Union war lange Zeit ein sehr freundschaftliches Verhältnis unter den Unionsmitgliedern.⁹⁰ Trotz internationaler Bedeutung und weltpolitischer Vorhaben ähnelte die IPU durchaus in manchen Belangen einem *Gentlemen's Club*, dessen enge Beziehungen zwischen seinen Mitgliedern seinen Bestand über beide Weltkriege hinweg gewährleisteten. Dies änderte sich jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Zahl der Mitglieder (im Sinne von an der Union beteiligten Parlamenten) deutlich anstieg: „*The intimate friendly character of the IPU remained with it until the nineteen fifties, but then with growth came change and the ‚Club‘ atmosphere departed.*“⁹¹

Es hat sich also ein Wandel vollzogen: von einem auf Freundschaft und Idealismus basierendem Klub hin zu einer noch globaleren und repräsentativeren Organisation. Der Grundgedanke, globalen Frieden durch internationale Zusammenarbeit herzustellen ist geblieben, doch haben sich die Themenbereiche der IPU selbstverständlich weiterentwickelt und verändert. War zu Beginn Arbitrage das zentrale Thema, so behandelt die Union heute eine größere und umfassendere Zahl an grenzüberschreitenden Problemen. Über die heutige Verfassung der Union wird das Kapitel 5.4. Aufschluss geben.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelten sich weitere parlamentarische Versammlungen auf internationaler Ebene. Nicht nur die Zahl der teilnehmenden Parlamente, auch ihre Aufgabenbereiche und ihre Bedeutung sind seither ständig gewachsen. Als internationale Organisationen sind sie Teil einer Weltgesellschaft und üben durchaus Einfluss auf die Politikgestaltung auf internationaler Ebene aus. Neben der Interparlamentarischen Union werden in den folgenden Unterkapiteln auch die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats (1949 gegründet) und der OSZE (1990 noch in der KSZE gegründet) vorgestellt werden. Beide Versammlungen stellen einen bedeutenden Teil in der Geschichte der IPZ und in der gegenwärtigen *World Polity* dar – ihr Fokus liegt im Gegensatz zur IPU auf dem europäischen Bereich.

Gemeinsam sind allen hier untersuchten Interparlamentarischen Organisationen das grundlegende Ziel, nämlich die Verbreitung von repräsentativen Demokratien bzw. die Verbesserung von Demokratiequalität in bereits bestehenden Demokratien. Direkt von diesem leitet sich ein weiteres, gemeinsames Ziel ab: die Verteidigung und Verbreitung der

⁸⁹ 1901: Frédéric Passy (Frankreich), 1902: Albert Gobat (Schweiz), 1903: William Randal Cremer (Vereinigtes Königreich), 1908: Frederic Bajer (Dänemark), 1909: August Beernaert (Belgien), 1913: Henri La Fontaine (Belgien), 1921: Christian Lange (Norwegen), 1927: Ferdinand Buisson (Frankreich).

⁹⁰ Vgl. Douglas, James: *Parliaments across frontiers: a short history of the Inter-Parliamentary Union*. London: Her Majesty's Stationary Office, 1975. S. 86f.

⁹¹ A.a.O. S. 87.

Menschenrechte. Diese direkte Verbindung zwischen Demokratie und Menschenrechten spiegelt sich auch in *Universal Declaration on Democracy* der Interparlamentarischen Union aus dem Jahr 1997 wider: „*Democracy is founded on the primacy of the law and the exercise of human rights.*“⁹² (Art. 7, *Universal Declaration on Democracy*) Abgesehen von IPOs, die sich speziellen Themen widmen, wie das etwa die *Global Organization of Parliamentarians against Corruption* tut, ist die Verbreitung und Verteidigung von Menschenrechte ein Prinzip, das von allen IPOs als essentiell eingestuft wird. Am deutlichsten wird dieses Bekenntnis am Beispiel des Europarats durch die Einrichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bzw. an der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Erwähnung soll hier aber auch die Parlamentarische Versammlung (PV) der NATO finden. 1955 ins Leben gerufen (sechs Jahre nach Gründung der *North Atlantic Treaty Organization* 1949) stellt diese Versammlung (NATO PV oder NATO PA – *North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly*) einen wichtigen Bestandteil (in der Entwicklung) der Interparlamentarischen Zusammenarbeit dar. Ihre Besonderheit ist auch der Grund, warum sie in dieser Arbeit in weiterer Folge keine Beachtung findet: Als Teil der NATO beschäftigt sie sich mit militärischen und sicherheitspolitischen Themen und weniger mit demokratie- und wirtschaftspolitischen oder strafrechtlichen Aufgaben. Korruption ist bereits aus dem eigenen Selbstverständnis heraus kein Punkt auf der Agenda der NATO PV, weshalb sie auch im Exkurs nicht herangezogen wird. Ein interessantes Detail liegt übrigens darin, dass auch Österreich in der NATO PV vertreten ist: Als assoziierter Staat stellt Österreich fünf Mitglieder in dieser parlamentarischen Versammlung.⁹³

Interparlamentarische Zusammenarbeit hat sich aber keineswegs nur in Europa entwickelt. Abgesehen davon, dass viele nicht-europäische Parlamente Mitglieder der bereits erwähnten Versammlungen sind (z.B.: jene der USA und Kanadas in der OSZE PV), sind auch Interparlamentarische Versammlungen auf anderen Kontinenten entstanden. Dazu zählen unter anderem: das Pan-Afrikanische Parlament (als Teil der Afrikanischen Union), das Latein-Amerikanische Parlament, die Arabische Inter-Parlamentarische Union und einige andere.⁹⁴

⁹² <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm> , abgerufen am 08.01.2012

⁹³ Ähnlich verhält es sich auch mit der PV der Westeuropäischen Union (WEU), bei welcher Österreich seit 1992 der Beobachter-Status zukam, und welche eng mit der NATO zusammenarbeitete. Die Aufgaben der WEU werden seit den Verträgen von Nizza und Lissabon von der EU abgedeckt, weshalb die WEU aufgelöst wurde. Die Auflösung wurde in einer Stellungnahme des Präsidiums vom 31.03.2010 bekannt gegeben. Die WEU hörte mit 30. Juni 2011 auf, als internationale Organisation zu existieren. Siehe: <http://weu.int>, abgerufen am 08.07.2011. Für die Stellungnahme des Präsidiums siehe: http://weu.int/Declaration_E.pdf, abgerufen am 27.05.2010.

⁹⁴ Für eine ausführliche Liste siehe: <http://www.ipu.org/english/otherweb.htm>, abgerufen am 26.05.2010.

5.3. Die Funktionsweise der Interparlamentarischen

5.4. Zusammenarbeit

Die Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) grenzt sich von der intergouvernementalen und auch von der supranationalen Zusammenarbeit vor allem dadurch ab, dass ausschließlich ParlamentarierInnen daran beteiligt sind. Das klingt zunächst banal, ist aber insofern wichtig, als dass ausdrücklich keine Regierungen bzw. Regierungsmitglieder als solche an dieser Form der internationalen Kooperation beteiligt sind. Das hat auch unmittelbar zur Folge, dass es nicht möglich ist, rechtlich verbindende Dokumente zu produzieren, die auf einzelstaatlicher Ebene umzusetzen wären.

Der häufigste **Output** von Interparlamentarischen Organisationen (*Interparliamentarian Organizations - IPOs*) oder Konferenzen sind Deklarationen, Resolutionen, Berichte und Empfehlungen. Diese sind eben im Unterschied zu Konventionen (wie sie die UNO oder der Europarat beschließen kann) nicht bindend – sie sind also sogenannte *soft law*⁹⁵ - Instrumente. Der Nachteil scheint offensichtlich: Unverbindliche Texte geben wesentlich weniger Anreiz zur Umsetzung als „hartes Recht“. Zudem fehlen Sanktionsmöglichkeiten, die die Signatarstaaten des jeweiligen Dokuments treffen könnten, wenn sie ihre Vorhaben nicht verwirklichen.

Doch auch die Vorteile solcher Instrumente dürfen nicht außer Acht gelassen werden: Im Interview mit Hans-Peter Martin wurde nach der Wirksamkeit solcher Resolutionen gefragt: *„Zunächst einmal gar nicht. Aber [...] wenn viele mit wachsender Intensität das gleiche sagen, entsteht daraus irgendwann einmal auch ein common sense.“*⁹⁶ Es ist also wesentlich einfacher, im Bereich des *soft law* zu Einigungen zu gelangen, weil ausdrücklich nicht in die einzelstaatliche Souveränität eingegriffen wird. Vielmehr geht es darum, einen allgemeinen Konsens herzustellen, der informelle Richtlinien nach sich ziehen kann. Das einzige, was einer Sanktion in irgendeiner Form gleicht, ist der drohende Imageverlust eines Staates, wenn dieser anders agiert, als er es in diversen Übereinkünften deklariert hat. Ein weiterer Kritikpunkt wird wiederum von H.-P. Martin angeführt: *„[...] diese Resolutionen sind oft mit dem feel-good-Faktor für die verbunden, die sie schließen.“*⁹⁷ Dieser Faktor rührt womöglich auch daher, dass die Ergebnisse der Resolutionen nicht bindend, also nicht mit strengen Konsequenzen verbunden sind.

Eine ebenfalls nicht zu unterschätzende Leistung, die durch Interparlamentarische Zusammenarbeit erbracht werden kann, ist **Bewusstseinsbildung**. Darüber hinaus wird eben dadurch erreicht, dass Resolutionen zu verschiedenen Themen verabschiedet werden,

⁹⁵ Der Begriff *soft law* bezieht sich nicht auf Gesetze im Sinne verbindlicher Rechtsnormen. Vielmehr bezeichnet er freiwillige Übereinkünfte, die zumeist Vorhaben und Absichtserklärungen implizieren. Im Gegensatz dazu zählen herkömmliche Rechtstexte (Gesetze, Verordnungen etc.) zu *hard law*, weil sie eben verbindlich sind und in den meisten Fällen auch Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhalten der Norm beinhalten.

⁹⁶ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 425-427.

⁹⁷ A.a.O. Z. 448-450.

welche so auf der Tagesordnung auch anderer Akteure (Regierungen, IGOs, INGOs) bleiben. Dieses indirekte *agenda setting* dient diesen Akteuren oft als Anreiz oder auch als Unterstützung im jeweiligen Bereich. Somit können Beschlüsse gefasst werden, die auf einem breiteren Konsens beruhen als es ohne diese Resolutionen der Fall wäre.

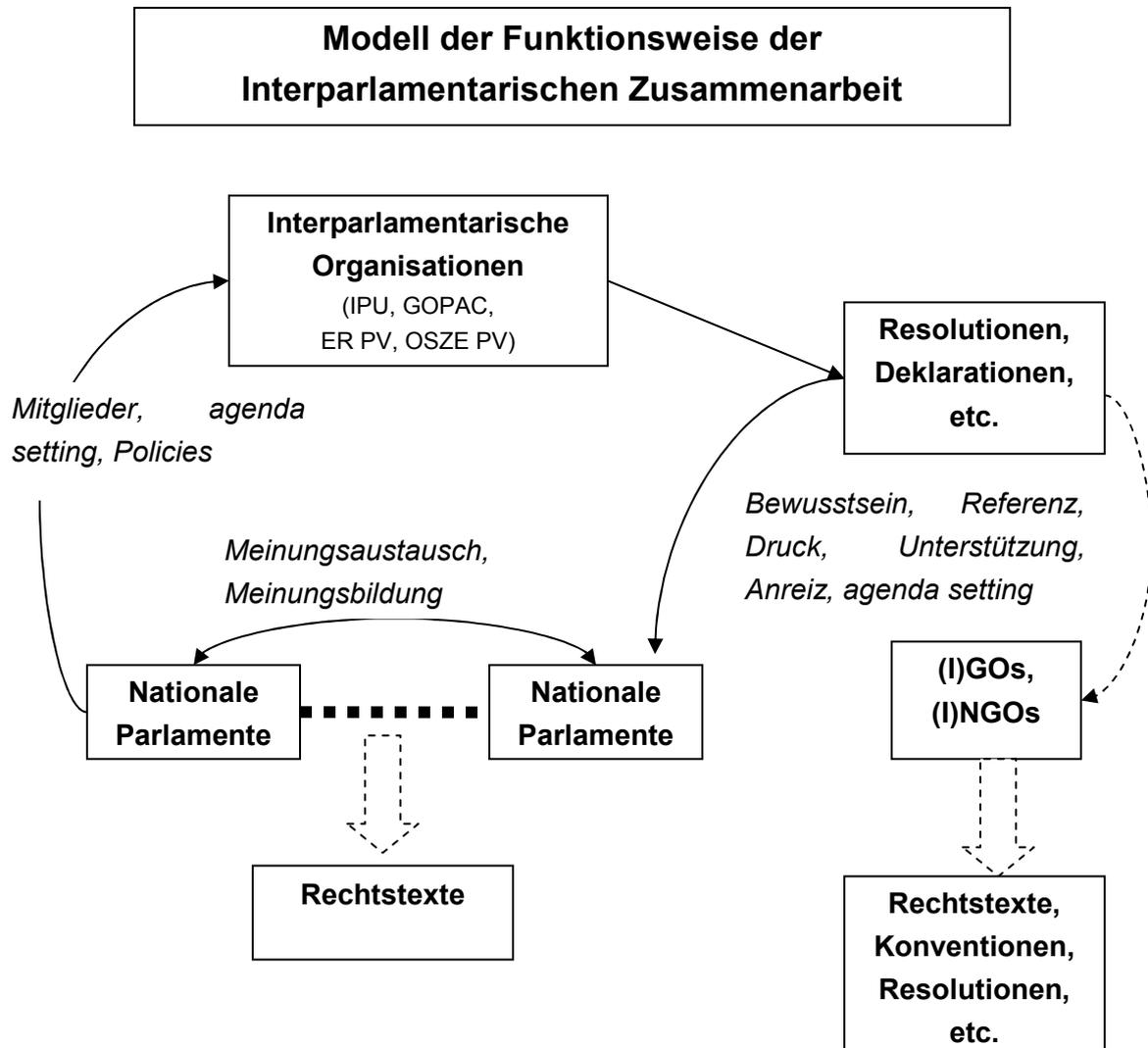


Abbildung 5: Modell über die Funktionsweise der IPZ (eigene Darstellung)

Das Modell in Abbildung 5 verschafft einen Überblick darüber, wie Interparlamentarische Zusammenarbeit grundlegend funktioniert:

Die untersuchten IPOs wurden entweder direkt von ParlamentarierInnen gegründet (IPU, GOPAC) oder wurden als Organ einer übergeordneten Organisation (Europarat, OSZE) ins Leben gerufen. Aus den nationalen Parlamenten erhalten sie ihre Mitglieder und über diese auch die Themen, die behandelt werden sollen (*agenda setting* bzw. *Policies*). Aber zwischen den nationalen Parlamenten gibt es natürlich auch einen regen Kontakt. Im Rahmen der Kommunikation zwischen ParlamentarierInnen verschiedener Staaten kommt es sowohl zu einem Meinungsaustausch als auch zu einer Art Meinungsbildung. In diesem

Bereich ist es den Abgeordneten wahrscheinlich auch möglich, ihre persönliche oder nationale Ansicht zu bestimmten Themen nach außen zu tragen.

Wird ein Thema nun auf interparlamentarischer Ebene behandelt, so kommt es im Idealfall zu einer Einigung, auf die ein gemeinsames Dokument folgt – meistens eine Resolution. Diese haben, wie bereits angedeutet, mehrere mögliche Funktionen:

- Durch das Verfassen und Beschießen eines gemeinsamen Textes wird zur allgemeinen **Bewusstseinsbildung** (oder „*Bewusstseinschärfung*“⁹⁸) beigetragen.
- Das verabschiedete Dokument kann für andere Akteure (sowohl für nationale Parlamente, aber auch für nationale und internationale Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen) als **Referenz** dienen. Diese Dokumente können den Anliegen anderer Akteure Nachdruck verleihen.
- **Druck** kann aber auch auf andere Weise entstehen. Hier sind vor allem die nationalen ParlamentarierInnen im Blick, bei denen es zu einer Art *peer pressure* kommen kann. Beispielsweise kann eine Oppositionspolitikerin aufgrund eines gemeinsamen, auf interparlamentarischer Ebene getragenen Beschlusses einen Abgeordneten einer Regierungspartei dazu auffordern, diesen Beschluss auch auf nationaler Ebene zu vertreten und nicht gegensätzlich zum interparlamentarischen Papier zu agieren. Auch aus den durchgeführten Interviews geht diese Funktion hervor, wie etwa Wolfgang Rau bestätigt:

*„[...] man kann sich durchaus vorstellen, dass die jeweilige Opposition Informationen aus dem internationalen Bereich zu Kenntnis nimmt, um daraus etwas zu machen“*⁹⁹

Auch Gabriele Moser hält diese Option für möglich, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass diese Fälle in der Praxis äußerst selten seien:

*„Es kann sein, dass eine Opposition dann so eine internationale Resolution als Begründung für einen Antrag auch aufgreift, aber deswegen wird sie nicht erfolgreicher sein“*¹⁰⁰

- Die Resolutionen (oder andere Dokumente) der IPOs können aber auch eine **Unterstützung** für andere Akteure zum Ausdruck bringen. So stärken zum Beispiel die Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats die Arbeit der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), welche eine zwischenstaatliche Organisation ist. Dies geht ebenfalls aus dem Interview mit Wolfgang Rau hervor:

*„[...] die Parlamentarische Versammlung [des Europarats, TS] [...] existiert nicht außerhalb, sondern ist eingebunden und hat einen gewissen Einfluss auf die Richtung, die die Organisation einschlägt.“*¹⁰¹

⁹⁸ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 463.

⁹⁹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 249-251.

¹⁰⁰ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 107-109.

Dieser Einfluss bezieht sich im Fall von Korruptionsbekämpfung auch auf die Arbeit von GRECO. Eine weitere Funktion findet sich im **Anreiz** für andere Akteure wieder, denen es durch die Beschlüsse auf interparlamentarischer Ebene erleichtert wird, z.B. auf nationaler Ebene selbst einen entsprechenden Gesetzesantrag zu stellen. Möglich ist auch ein „Anstreben von gemeinsamen Standards“¹⁰². Eine wichtige Funktion ist also das *standard setting*. Hier verfügen Interparlamentarische Organisationen durchaus über Einfluss, wie Wolfgang Rau am Beispiel PACE festmacht:

„[Die, TS] Parlamentarische Versammlung bestimmt mit die Politik des Europarates, hat einen Einfluss auf intergovernmental activities, aus denen standard setting hervorgeht.“¹⁰³

- Schließlich erfüllen die IPOs häufig die Funktion eines indirekten **agenda setting** im Bezug auf die anderen Akteure. Indirekt deshalb, weil IPOs für gewöhnlich keinen formellen Einfluss auf die anderen Organisationen haben. Um es banal zu formulieren: Die IPOs sorgen dafür, dass ein Thema ganz einfach im Gespräch bleibt. Wiederum hat das Interview mit Wolfgang Rau darüber Aufschluss gegeben:

„Es gibt viele Initiativen, die aus der Parlamentarischen Versammlung [des Europarats, TS] kommen und dann sozusagen in zwischenstaatliche Aktivitäten eingeflossen sind.[...] [Sie, TS] wirkt auch bei der Definition von Prioritäten mit, und das ist sicherlich ein sehr wertvoller Beitrag.“¹⁰⁴

- Initiativen von Interparlamentarischen Organisationen, im speziellen Resolutionen oder ähnliche Dokumente, haben **indirekten Einfluss** sowohl auf internationale als auch auf nationale Politik. Gabriela Moser relativiert jedoch diesen Einfluss und ordnet interparlamentarische Resolutionen generell folgendermaßen ein:

„Sie bilden vielleicht eine Vorstufe für zukünftige Bedeutungen von Parlamenten auf internationaler Ebene. Es ist ein Terrain, wo man trainiert, international parlamentarisch zusammenzuarbeiten. Es ist sozusagen eine Schule des internationalen Parlamentarismus, ein Forum, das auszuprobieren. Nur das Ergebnis ist vergleichsweise für die internationale Politik irrelevant. Im Detail können aber Kontakte, Erfahrungen für einzelne Abgeordnete in ihren Ländern hilfreich sein.“¹⁰⁵

Die Ziele der Interparlamentarischen Zusammenarbeit sind einerseits so vielfältig wie ihre Funktionen, andererseits leicht zusammengefasst: Die IPZ will Probleme (wie jenes der Korruption oder auch Menschenrechtsverletzungen etc.) beseitigen helfen und die

¹⁰¹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 312-317.

¹⁰² Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 469.

¹⁰³ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 327-329.

¹⁰⁴ A.a.O. Z. 317-325.

¹⁰⁵ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 88-94.

Demokratiequalität (der beteiligten Länder) verbessern. Dieses zweite, eher abstrakte Ziel kann nun entweder durch eine Verhaltensänderung auf individueller bzw. kollektiver Ebene oder durch eine Veränderung in der Verfasstheit der betroffenen Demokratien erreicht werden.

Die IPOs behandeln ein Thema (Problem), welches von den Mitgliedern der nationalen Parlamente eingebracht wird, und beziehen dazu Stellung – indem sie eine Resolution, eine Empfehlung oder ähnliches erarbeiten. Dadurch sollen zwei Folgen eintreten: Einerseits geht es darum, Bewusstsein zu schaffen, das Thema auf der Tagesordnung zu halten, um dadurch eine Verhaltensänderung in der Gesellschaft, der Politik und/oder der Wirtschaft **direkt** herbeizuführen. Eine solche Änderung im Verhalten ist jedoch kaum messbar bzw. auf IPZ zurückzuführen. Im Verständnis des Verfassers der vorliegenden Arbeit wird dieses Ziel eher mitgedacht als formell verfolgt, weshalb es im Modell über die Funktionsweise der IPZ (Abb. 5, S. 51) so nicht dargestellt wird.

Die andere, **indirekte** Folge, auf die IPZ abzielt, ist die Schaffung neuer bzw. die Adaption bestehender Gesetze und anderer Rechtstexte. Dadurch kann wiederum eine Verhaltensänderung stattfinden (z.B. durch strafrechtliche Maßnahmen), und kann auch die Beschaffenheit der Demokratien geändert und im Optimalfall verbessert werden. **Indirekt** (und deshalb in Abbildung 5 in Strichlinie abgebildet) ist die zweite erhoffte Folge deshalb, weil auf interparlamentarischer Ebene keine verbindlichen Rechtstexte geschaffen werden können. Diese können nur durch nationale, supranationale oder zwischenstaatliche Gesetzgeber beschlossen werden.

Die Auswirkung der interparlamentarischen Dokumente auf (internationale) Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen ist in Abbildung 5 oben ebenfalls indirekt dargestellt, weil diese Verbindung nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes ist. Diese Beziehung ist aber mit Sicherheit sehr interessant und wäre es durchaus wert, in weiteren Forschungsarbeiten behandelt zu werden.

Eine kurze Zusammenfassung über die Stärken und Schwächen Interparlamentarischer Zusammenarbeit formuliert Gabriela Moser:

„Die Stärken sind, dass es ein Forum gibt, wo man sich trifft. Dass es eine Struktur gibt, wo man sich austauscht, wo man also auch verhandeln kann und Beschlüsse fassen kann. Das ist der Vorteil. Der Nachteil ist erstens, dass die Kontinuität der Teilnehmer nicht gewährleistet ist. Dass zweitens die Beschlüsse und Entscheidungen vergleichsweise belanglos sind. Und in Folge dessen drittens die Bereitschaft, hier mehr Schwerpunkte zu setzen, intensiver zu arbeiten, mehr Ressourcen dafür aufzuwenden, relativ gering ist. Das bedingt einander.“¹⁰⁶

¹⁰⁶ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 178-185.

5.5. Interparlamentarische Organisationen

Es gibt mittlerweile eine Vielzahl an Interparlamentarischen Organisationen (IPOs) bzw. Versammlungen. Sehr häufig handelt es sich dabei um bi- oder multiregionale Organisationen (wie etwa die Euro-Latein Amerikanische Parlamentarische Versammlung). Dieses Unterkapitel legt aber gezielt den Fokus auf die globale Ebene, auf der die Interparlamentarische Union (IPU) die bedeutendste IPO darstellt. Für den im Exkurs (Kapitel 8) behandelten Bereich der Korruptionsbekämpfung ist die Globale Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption (GOPAC) die wichtigste Anlaufstelle im interparlamentarischen Sektor. Deshalb wurden diese beiden Organisation ausgewählt, um als geeignete Beispiele für IPOs auf globaler Ebene zu fungieren.

5.5.1. Die Interparlamentarische Union

Die Anfänge der Interparlamentarischen Union¹⁰⁷ wurden bereits als die Anfänge der Interparlamentarischen Zusammenarbeit identifiziert und im Kapitel 5.2. nachgezeichnet. 1889 gegründet, sitzt die Union heute in Genf und wird zum Großteil aus den Beiträgen der mittlerweile 155 Mitglieder¹⁰⁸ finanziert. Folgende Selbstdarstellung der Union vermittelt einen guten Einblick in ihre übergeordneten Ziele:

„The Union is the focal point for world-wide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy.“¹⁰⁹

Von diesen drei Grundideen (Frieden, Zusammenarbeit unter den Völkern und die beständige Errichtung von repräsentativen Demokratien) leiten sich sechs Arbeitsbereiche ab:

- Repräsentative Demokratie
- Internationaler Friede und Sicherheit
- Nachhaltige Entwicklung
- Menschenrechte und humanitäres Recht
- Frauen in der Politik
- Bildung, Wissenschaft und Kultur

Der wichtigste Unterschied zu den Parlamentarischen Versammlungen (PV) der OSZE und des Europarats liegt ganz offensichtlich in der Grundstruktur: Während beide PV eines von

¹⁰⁷ Für die folgenden Ausführungen siehe: <http://www.ipu.org>, abgerufen am 26.05.2010.

¹⁰⁸ Neben diesen 155 Vollmitgliedern gibt es auch noch 9 assoziierte Mitglieder: das Andische Parlament, das Zentral-Amerikanische Parlament, die Ost-Afrikanische Legislativversammlung, das Europäische Parlament, das Inter-Parlamentarische Komitee der West-Afrikanische Wirtschafts- und Währungsunion, das Latein-Amerikanische Parlament, das Parlament der Wirtschaftsgemeinschaft der West-Afrikanischen Staaten, die Parlamentarische Versammlung des Europarats und das vorübergehende Arabische Parlament.

¹⁰⁹ <http://www.ipu.org>, abgerufen am 26.05.2010.

mehreren Organen ihrer jeweiligen Organisationen sind, ist die IPU als Ganzes eine Interparlamentarische Organisation. In der Union sind also weder Regierungsmitglieder als solche ¹¹⁰ vertreten, noch gibt es Repräsentanten von NGOs, TNCs ¹¹¹ oder anderen internationalen Organisationen. Bedeutsam ist dieser Wesenszug der IPU für diese Arbeit insofern, als dass Resolutionen oder Ähnliches tatsächlich als rein „interparlamentarischer Output“ angesehen werden. Ein anderes Charakteristikum ist die demokratische Struktur der Organisation. Zwar entspricht diese dem Selbstverständnis der IPU und die Organisation würde ihren eigenen Ansprüchen widersprechen und ihrer Legitimität schaden, wäre sie nicht-demokratisch strukturiert, aber diese Organisationsform, die sich vor allem in den Stimmgewichten bei Abstimmungen widerspiegelt, hat auch Nachteile:

„Das ist wirklich eine der wesentlichen Grunderfahrungen bei der IPU: Die wirtschaftlich mächtigen Länder sind numerisch eine Minderheit [...] Nur, deswegen hat ja die IPU wahrscheinlich auch so wenig Gewicht, weil sie ja von ihrer Struktur her relativ demokratisch ist [...] das Abstimmungsgewicht geht rein nach Zahl.“¹¹²

Die hier angedeutete Kritik spielt auf interne Blockaden an, die die Entscheidungsfindung, aber auch das Ansehen durch die angesprochenen wirtschaftlich mächtigeren Länder verkompliziert bzw. schmälert. Allerdings wird hier nicht näher auf Organisatorisches und Internes der IPU eingegangen.

Eine Verbindung der Interparlamentarischen Union mit dem im Exkurs behandelten Thema „Korruption“ ist logisch und leicht hergestellt. Das Problem der Korruption (siehe Exkurs, Kapitel 8) tangiert nämlich offensichtlich gleich mehrere der oben genannten Bereiche. Dazu zählen auf jeden Fall: Repräsentative Demokratie, weil Korruption die Qualität von Demokratie senkt; Internationale Sicherheit, weil Korruption oft mit organisierter, grenzüberschreitender Kriminalität verbunden ist und somit ein Sicherheitsrisiko darstellt; Nachhaltige Entwicklung, weil Korruption auf lange Sicht ein Entwicklungshemmnis darstellt, wie weiter unten noch aufgezeigt wird; und schließlich Menschenrechte, weil Korruption eben Rechte verletzt, wie jenes auf Entwicklung:

„(1) Das Recht auf Entwicklung ist ein unveräußerliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, in einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen. (2) Das Menschenrecht auf Entwicklung bedingt auch die volle Verwirklichung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung, wozu vorbehaltlich der entsprechenden Bestimmungen der beiden Internationalen Menschenrechtspakte auch die

¹¹⁰ Da die Regierungen den nationalen Parlamenten entstammen, sind in der Union natürlich auch Mitglieder vertreten, die nicht nur ParlamentarierInnen, sondern auch Regierungsmitglieder sind. Diese Personen sind aber nicht in ihrer Funktion als Regierungsmitglied, sondern eben nur in jener als ParlamentarierIn in der IPU präsent.

¹¹¹ *Trans-National Corporations* (Transnationale Unternehmen).

¹¹² Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 167-171.

*Ausübung ihres unveräußerlichen Rechts auf uneingeschränkte Souveränität über alle ihre natürlichen Reichtümer und Ressourcen gehört.*¹¹³

Deshalb verwundert es auch nicht, dass Korruption durchaus ein wichtiges Thema innerhalb der Interparlamentarischen Union ist. Untermauert wird das durch die Resolution aus dem Jahr 1995 mit dem Titel „*Parliamentary Action to fight Corruption and the Need for International Co-Operation in this Field*“¹¹⁴, welche auf der 94. Interparlamentarischen Konferenz in Bukarest angenommen wurde. Der Inhalt dieser Resolution ist in Kapitel 8.4.1. dargestellt.

5.5.2. Die Globale Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption

Bei der Globalen Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption (*Global Organization of Parliamentarians against Corruption – GOPAC*) handelt es sich um die einzige Interparlamentarische Organisation, die sich ausschließlich mit dem Thema der Korruption beschäftigt. Sie ist „*dedicated to good governance and combating corruption throughout the world*“¹¹⁵, wie auf der Homepage der Organisation beschrieben wird.¹¹⁶ Derzeit befinden sich über 900 Mitglieder (gewählte ParlamentarierInnen) aus über 90 Staaten in diesem Netzwerk gegen Korruption.

2002 auf der Konferenz von Ottawa gegründet, befindet sich auch das Sekretariat von GOPAC (*Global Secretariat*) in der kanadischen Hauptstadt. Neben dem Sekretariat sind das Exekutivkomitee (*Executive Committee*) und die DirektorInnenversammlung (*Board of Directors*) die wichtigsten globalen Organe der GOPAC. Das Exekutivkomitee und dessen Vorsitzende/r (derzeit Naser J. Al-Sane aus Kuwait) werden von der DirektorInnenversammlung gewählt. Das Komitee besteht aus sieben Mitgliedern¹¹⁷ und ist für das Tagesgeschäft der Organisation zuständig. Die Hauptaufgabe des *Boards* hingegen ist es, abgesehen von der Wahl des Exekutivkomitees, die *Policy* der Organisation festzusetzen. Sprich: Das *Board* beschließt, welche Themen und Bereiche von GOPAC behandelt werden. Dieses zur Zeit 15 Mitglieder umfassende Gremium wird wiederum von den *Regional Chapters*, also den regionalen Abteilungen, in ihre Funktion gewählt.

Auf globaler Ebene verfolgt GOPAC zwei maßgebliche Ziele: Einerseits will die Organisation die „Geißel der Korruption“¹¹⁸ durch gezielte Initiativen (wie z.B.: die *Anti-Money Laundering*

¹¹³ Art. 1 der Resolution 41/128 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 4. Dezember 1986.

¹¹⁴ <http://www.ipu.org/conf-e/94-1.htm>, abgerufen am 21.05.2010.

¹¹⁵ http://www.gopacnetwork.org/main_en.htm, abgerufen am 03.07.2010.

¹¹⁶ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Informationen, die der Homepage <http://www.gopacnetwork.org> und einer darauf abrufbaren Informationsbroschüre entstammen:

http://www.gopacnetwork.org/Docs/Final%20Communications%20Brochure_en.pdf, abgerufen am 03.07.2010.

¹¹⁷ Derzeit ist in diesem Komitee nur eine Frau vertreten: Mary K. King aus Trinidad & Tobago.

¹¹⁸ Im Englischen wird der Begriff „*scourge of corruption*“ verwendet. Vgl. Informationsbroschüre http://www.gopacnetwork.org/Docs/Final%20Communications%20Brochure_en.pdf, abgerufen am 03.07.2010.

Initiative, AMLI) bekämpfen. Diese Initiativen manifestieren sich oft in *Task Forces*, die dann mit internationalen ExpertInnen (unter anderen vom Internationalen Währungsfonds, IWF) zusammenarbeiten, um messbare Resultate in der Korruptionsbekämpfung zu erzielen. Andererseits stellt auch die Kommunikation mit bzw. die Information von ihren Mitgliedern eine Hauptaufgabe für GOPAC dar. Sie versucht damit auch gezielt die Entwicklung und Implementierung von internationalen Verträgen, Konventionen und Abkommen zum Thema Korruption zu fördern.

Unterhalb der globalen Ebene operieren die eben erwähnten *Regional Chapters* sowie die *National Chapters*. Die 13 regionalen Abteilungen erstrecken sich über den gesamten Globus und umfassen eine große Anzahl an Staaten. Die ParlamentarierInnen innerhalb eines *Regional Chapters* unterstützen sich gegenseitig und tauschen ihr Wissen miteinander aus, um auf lokaler Ebene besser agieren, und so Korruption bekämpfen zu können. In Anknüpfung an die globale Arbeit von GOPAC versuchen die *Regional Chapters*, Möglichkeiten für die oben beschriebene Implementierung von internationalen Verträgen etc. ausfindig zu machen und zu nutzen. Außerdem kümmern sich die regionalen Abteilungen auch um die Stärkung der parlamentarischen Aufsicht, die Verbesserung der Transparenz in den Abgeordnetenhäusern und vieles mehr.

Die nationalen Abteilungen sind für GOPAC von einer besonderen Bedeutung, weil sie auf nationaler Ebene am ehesten eine tatsächliche Veränderung in Form von Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen herbeiführen können. Außerdem sind die *National Chapters* verstärkt das Ziel für die Aufklärung und Fortbildung von (neuen) Abgeordneten; speziell in Bereichen der parlamentarischen Verantwortung, Budgetaufsicht, Wahlkampffinanzierung, Verhaltenskodices (*codes of conduct*) und ähnlichem.

Das Sekretariat ist der Verbindungspunkt all dieser Organe auf den verschiedenen Ebenen. Abgesehen von dem Sammeln der Mitgliedsverzeichnisse, der Werbung neuer Mitglieder und der Koordination von diversen Aktivitäten der verschiedenen Organe, zählt zu den Aufgaben des Sekretariats die Unterstützung des Exekutivkomitees, das Pflegen der Kontakte zu anderen Organisationen und auch die Öffentlichkeitsarbeit.

Die inhaltliche Arbeit von GOPAC passiert in ihren *Global Task Forces (GTFs)*, die jeweils verschiedene Schwerpunkte haben. Die wichtigsten davon sind:

- der Kampf gegen Geldwäscherei (*Anti-Money Laundering Global Task Force, AML-GTF*),
- die UN Konvention gegen Korruption (*Global Task Force on the UN Convention against Corruption, GTF-UNCAC*),
- Parlamentarische Aufsicht (*Global Task Force on Parliamentary Oversight, GTF-PO*),
- Parlamentarische Ethik und Verhalten (*Global Task Force on Parliamentary Ethics and Conduct, GTF-PEC*),

- Parlamentarische Immunität (*Global Task Force on Parliamentary Immunity*, GTF-PI) und
- Partizipation der Gesellschaft (*Global Task Force on the Participation of Society*, GTF-PS).

Bisher haben drei *Global Conferences* stattgefunden: Im Jahr 2002 wurde die erste und gleichzeitig konstituierende globale Konferenz in Ottawa abgehalten. Darauf folgten die Konferenz in Arusha (Tansania) 2006, in Kuwait City im Jahr 2008 und die bisher letzte Konferenz im März 2011 in Mexico City. Wichtigste Ergebnisse dieser Konferenzen sind die jeweilige Deklaration und verschiedene Resolutionen, die unter anderem die Bildung der GTFs begründen. Abgesehen von Deklarationen und Resolutionen hat GOPAC auch ein Handbuch zur Kontrolle von Korruption verfasst.

5.6. Interparlamentarische Zusammenarbeit in der Europäischen Union

Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (EU) gewinnt sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Perspektive immer mehr an Interesse und Bedeutung. Erstmals wurde eine aktive Rolle der Parlamente der Mitgliedstaaten in europäischen Angelegenheiten im Vertrag von Maastricht niedergeschrieben. Diese Rolle ist seitdem weiter aufgewertet worden. Die nationalen Parlamente haben in ihrer Bedeutung für europäische Angelegenheiten eine ähnliche Entwicklung erlebt wie das Europäische Parlament (EP) und im Sinne einer weiteren Demokratisierung der Europäischen Union von Vertrag zu Vertrag an Gewicht und Gestaltungsmöglichkeiten gewonnen. Der letzte und wohl massivste Bedeutungsschub für die nationalen Parlamente ging vom Vertrag von Lissabon aus. Nicht nur, dass die Parlamente die nationalen VertreterInnen im Europäischen Rat und im Ministerrat zu einem gewissen Grad dazu verpflichten können, welche Position diese in den EU-Institutionen zu vertreten haben. Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages (01.12.2009) sind die Informationsrechte der nationalen Parlamente erhöht worden. Auch und vor allem im Bereich der Subsidiaritätskontrolle (sowie der Proportionalitätskontrolle) haben die nationalen Parlamente mittlerweile eine maßgebliche Bedeutung. Instrumente wie die Subsidiaritätsrüge oder die Subsidiaritätsklage¹¹⁹ sind derzeit noch in einer Art

¹¹⁹ „Das in Art. 5 EGV niedergelegte Prinzip [der Subsidiarität, TS] besagt, dass in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, die Gemeinschaft nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser erreicht werden können“. Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage. Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos Verlag, 2007. S. 448.

„Probephase“, da sie noch kaum angewendet werden, können aber in Zukunft zu wichtigen Werkzeugen für die Kontrollfunktion von Parlamenten werden. Die Subsidiaritätsrüge in Form einer begründeten Stellungnahme eines nationalen Parlaments ist eher ein politisches Instrument, während die Subsidiaritätsklage ein rechtliches Instrument ist – eine herkömmliche Klage, die an den Europäischen Gerichtshof gerichtet ist. Um diese Werkzeuge effektiv einsetzen zu können, ist eine starke Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten notwendig. Die *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (COSAC) trägt in dieser Hinsicht dem Bedeutungsgewinn der Parlamente schon seit 1989 – also schon vor dem Vertrag von Maastricht – Rechnung, indem die Konferenz eine Plattform für jene ParlamentarierInnen bietet, die in ihrem Mitgliedstaat in einem auf europäische Angelegenheiten spezialisierten Ausschuss (sprich Europaausschuss) sitzen.

Auch VertreterInnen des Europäischen Parlaments sind bei COSAC eingebunden. Das EP nimmt in der Interparlamentarischen Zusammenarbeit insofern eine Sonderrolle ein, als dass es selbst weder ein nationales Gremium noch eine Interparlamentarische Organisation ist. Der Kontakt zu den nationalen Parlamenten ist aber durchaus ein wichtiger Faktor im Bereich der IPZ. Institutionalisiert ist diese Zusammenarbeit seit über 20 Jahren in COSAC.

In den folgenden Unterkapiteln wird die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Grundlage für verstärkte Interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU beleuchtet. Insbesondere werden die Neuerungen der Lissabon-Vertrags Erwähnung finden.

5.6.1. Nationale Parlamente in der Europäischen Union

Seit dem 1. Dezember 2009 verfügen die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten über noch mehr Möglichkeiten, um auf EU-Politik Einfluss zu nehmen. Die Rolle der nationalen Parlamente in der EU ist ein derart umfassender Bereich geworden, dass sie hier nur in den Grundzügen skizziert werden kann. Die Bedeutung für die vorliegende Arbeit besteht darin, dass die Aufwertung der nationalen Parlamente vor allem durch den Lissabon-Vertrag eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den ParlamentarierInnen der derzeit 27 Mitgliedstaaten mit sich bringt bzw. bringen wird. Welche tagespolitischen Inhalte konkret in diesem Rahmen behandelt werden, steht vorerst nicht im Vordergrund, sondern vielmehr die Beschreibung dieses Rahmens, sowie der Aufgaben und Ziele dieser Kooperationsform.

In welcher Art und in welchem Umfang nun die nationalen Parlamente auf europäische Angelegenheiten Einfluss nehmen können, soll entlang der drei Funktionen nationaler Parlamente in der EU aufgezeigt werden, wie sie in einer Studie der Friedrich Ebert Stiftung¹²⁰ erläutert werden. Im Vertrag über die Union und im Vertrag über die Arbeitsweise

¹²⁰ Benz, Arthur/Broschek, Jörg: Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme, Lösungen. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, 2010.

der Union finden die nationalen Parlamente vor allem im Artikel 12 EUV sowie im Protokoll Nr. 1 AEUV Erwähnung.

In der bereits angesprochenen Studie von Benz und Broschek (2010) für die Friedrich Ebert Stiftung wird die Rolle der „*Nationale[n] Parlamente in der europäischen Politik*“¹²¹ analysiert. Dabei wurden drei grundlegende Funktionen unterschieden, die die mitgliedstaatlichen Parlamente in der EU zu erfüllen haben: die Öffentlichkeitsfunktion, die Kontrollfunktion und die Integrationsfunktion.

Öffentlichkeitsfunktion

Bei der **Öffentlichkeitsfunktion**¹²² – auch Kommunikationsfunktion genannt – geht es vor allem darum, dass nationale Parlamente die jeweilige **nationale Öffentlichkeit** über das politische Geschehen in der Union informieren, am Laufenden halten und durch öffentliche Meinungsbildung in den Politikgestaltungsprozess mit einbeziehen. Benz und Broschek (2010) schreiben dieser Funktion, deren Ziel die Einleitung von Debatten im jeweiligen Mitgliedstaat ist, die höchste Wichtigkeit zu. Die Instrumente, die den Parlamenten und insbesondere der Opposition hierzu zur Verfügung stehen, sind „[...] *Plenardebatten, Fragestunden im Plenum sowie Anhörungen von Regierungsmitgliedern in Ausschüssen*“¹²³. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Idee der Entwicklung einer **europäischen Öffentlichkeit** durch die nationalen Parlamente. Dazu wäre eine starke Vernetzung und Zusammenarbeit der Parlamente nötig, die aber durch den neuen Vertrag erleichtert wird, wie Benz und Broschek (2010) anmerken: „*Die interparlamentarische Kooperation wird durch den Vertrag von Lissabon gefördert*“¹²⁴. Hier wird vor allem Artikel 12f des Vertrags über die Europäische Union angesprochen:

*„Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.“*¹²⁵

Das hier angesprochene Protokoll wird ausführlicher im Kapitel 9.1. erörtert, wenn die nationalen Parlamente beleuchtet werden.

¹²¹ Ebd.

¹²² Vgl. a.a.O. S. 3f.

¹²³ A.a.O. S. 3.

¹²⁴ A.a.O. S. 4.

¹²⁵ Art. 12, EUV.

Kontrollfunktion

Neben der Initiierung von Debatten und der Schaffung von Öffentlichkeiten besteht eine wichtige Aufgabe der nationalen Parlamente darin, die jeweiligen **Regierungsmitglieder** bei deren Arbeit in den EU-Institutionen (Europäischer Rat, Ministerrat) zu **kontrollieren**. Diese **Kontrollfunktion**¹²⁶ hängt unter anderem vom Selbst- und Rollenverständnis der nationalen Parlamente ab und ist deshalb von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausgeprägt. So ist es in einigen Ländern theoretisch möglich, auf eine/n Regierungsvertreter/in *ex ante* Kontrolle auszuüben, indem diese/r durch ein Mandat inhaltlich an eine Position in den betreffenden Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene gebunden wird. Der Nachteil dieser Methode ist der mögliche Verlust des Verhandlungsspielraums im Ministerrat (oder im Europäischen Rat), der eine Kompromissfindung schwieriger macht. Dadurch kann es passieren, dass sich dieses Mandat kontraproduktiv auswirkt. Aber nicht nur vor den Verhandlungen können die Parlamente kontrollieren, auch *ex post* kann diese Funktion wahrgenommen werden. Diese Kontrolle passiert meist durch die Ausschüsse, in welche die Regierungsmitglieder geladen werden, und über den sogenannten Parlamentsvorbehalt, der Entscheidungen im Ministerrat erst gelten lässt, sobald das jeweilige Parlament seine Zustimmung zum Verhandlungsergebnis erteilt hat. Sogar während der Verhandlungen können Parlamente ihren Einfluss ausüben. Österreich bietet ein gutes Beispiel dafür, wie sich VertreterInnen einer Parlamentskammer (Nationalrat) mit der jeweiligen Regierung während Tagungen austauschen können: *„Um die Flexibilität der Regierung zu vergrößern, gibt es [...] das sogenannte ‚Feuerwehrkomitee‘, das während der Tagungen des Europäischen Rats eingerichtet werden kann.“*¹²⁷

Integrationsfunktion

Die dritte Funktion nach Benz und Broschek (2010) ist die **Integrationsverantwortung** nationaler Parlamente. Bei der Integrationsverantwortung geht es um *„die Aufgabe nationaler Parlamente, im Prozess der Europäischen Integration dafür zu sorgen, dass nationale Interessen angemessen gewahrt werden.“*¹²⁸ Vor allem bei der Ratifizierung von Vertragsänderungen und bei der Subsidiaritätskontrolle kann diese Funktion ausgeübt und können somit die nationalen Interessen vertreten werden. Benz und Broschek (2010) gehen vor allem davon aus, dass die Integrationsfunktion, im Vergleich zur Kontrollfunktion, eine konstruktivere und risikoärmere Mitgestaltung der europäischen Politik durch nationale Parlamente ermöglicht. Bei einer Vertragsänderung können Parlamente im Vorfeld der Ratifizierung, genauer gesagt bereits beim Entwurf des neuen Textes, ihre Ideen und Vorschläge einbringen und Druck ausüben, indem eine Nichtratifizierung oder zumindest eine Verzögerung angedroht werden. Diese dritte Funktion hat schließlich das Ziel, die Interessen der EU mit den nationalen Interessen zu vereinen bzw. im Gleichgewicht zu halten. Die Bedürfnisse der nationalen Parlamente sollen in jene der Europäischen Union

¹²⁶ Vgl. a.a.O. S. 4f.

¹²⁷ A.a.O. S. 17.

¹²⁸ A.a.O. S. 5.

integriert werden und umgekehrt. Die **Verantwortung** liegt dabei stärker bei den Parlamenten, die ihre Interessen gegenüber der Union einfordern müssen. Dieses Ziel zu erreichen, kann auch im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle erfolgen, welche aber ebenfalls erst in Kapitel 9.1. behandelt wird.

Anschließend an die Überlegungen von Benz und Broschek (2010) ist nach Ansicht des Verfassers dieser Diplomarbeit eine vierte Funktion zu identifizieren: die **Netzwerkfunktion**. Speziell im Titel II des Protokolls Nr. 1 der konsolidierten Verträge, „Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten“, wird eine solche Funktion angesprochen. Auch durch die vorhergehenden Argumentation bezüglich der Integrationsfunktion ist es schlüssig, dass eine Kooperation der nationalen Parlamente untereinander bzw. mit dem Europäischen Parlament sehr sinnvoll ist. Ein einzelnes Parlament kann seine Interessen gegenüber 26 anderen und gegenüber der Union schwieriger durchsetzen, als wenn dieses Parlament mit anderen eine Koalition bildet. In COSAC ist eine derartige Zusammenarbeit schon seit 1989 institutionalisiert, der Vertrag von Lissabon bekräftigt die Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente:

„Diese Konferenz fördert ferner den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse.“¹²⁹

Dieser Austausch von Informationen, die Suche nach *best-practice*-Beispielen sowie eine inhaltliche Zusammenarbeit bedeuten (ganz abgesehen von der schon bestehenden Institutionalisierung in COSAC) die Bildung eines Netzwerkes. Wie stark dieses ausgeprägt ist, wie viele und welche Informationen darin ausgetauscht werden und wie nützlich das Netzwerk im Endeffekt für die einzelnen nationalen Parlamente ist, liegt vor allem in der praktischen Anwendung der Parlamente selbst. Ähnlich wie bei der Integrationsfunktion könnte somit auch hier von einer **Netzwerkverantwortung** gesprochen werden. Die Aufgabe, ein Netzwerk von nationalen Parlamenten (bzw. deren Fachausschüsse) zu bilden, ist jedenfalls sehr klar formuliert. Darüber hinaus ist zu sagen, dass die Netzwerkfunktion dazu beitragen kann, die drei anderen Funktionen (Kommunikation, Kontrolle und Integration) effektiver zu erfüllen. Wie außerdem später noch gezeigt werden wird, ist es für die nationalen Parlamente mittlerweile unerlässlich, sich untereinander stärker zu vernetzen, um die neuen Möglichkeiten, die durch den Vertrag von Lissabon geschaffen wurden (allen voran die Subsidiaritätskontrolle), auch tatsächlich zu nutzen.

Dieses Unterkapitel hat bereits vieles vorweggenommen, was in den Kapiteln 9 (Parlamente auf nationaler Ebene) und 10 (Europäischer Interparlamentarismus) noch genauer untersucht werden wird. Die Interparlamentarische Zusammenarbeit der nationalen Parlamente innerhalb der Union stellt jedoch einen Sonderfall dar, der diesen Vorgriff rechtfertigt. Es wurden hier vier Funktionen unterschieden, die die nationalen Parlamente mittlerweile innerhalb der EU erfüllen (müssen), um ihre Interessen angemessen zu wahren.

¹²⁹ Protokoll 1 AUEV, Titel II, Art. 10.

Es ist sehr schwierig zu sagen, welche als die „mächtigste“ Funktion zu bezeichnen ist. Diese Einschätzung wäre rein spekulativ und ist wahrscheinlich nicht pauschal abzugeben. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass es für ein Parlament am erfolgversprechendsten ist, ein umfassendes Konzept für die Mitgestaltung von EU-Politik zu verfolgen, welches möglichst alle vier Funktionen umfasst.

5.7. Die (internationale) Arbeit von Rechnungshöfen als Spiegel des (Inter-)Parlamentarismus

Die wichtigste Organisation für die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen ist die *International Organization of Supreme Audit Institution*, INTOSAI, mit Sitz in Wien. Sie ist der internationale Dachverband der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB). INTOSAI wurde im Jahr 1953 in Havanna

„[...] als eine eigenständige, unabhängige, unpolitische Organisation mit dem Ziel gegründet, den Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zwischen ihren Mitgliedern, den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) aus der ganzen Welt, zu fördern.“¹³⁰

Das wichtigste Gremium der INTOSAI ist der Kongress, der in regelmäßigen Abständen (alle drei Jahre) stattfindet. INCOSAI IV bis VI (International Congress of Supreme Audit Institutions) in den Jahren 1962, 1965 und 1968 hatten für Österreich eine sehr große Bedeutung. Zunächst wurde der vierte Kongress in Wien abgehalten. Drei Jahre später wurde in Jerusalem beschlossen, dass Österreich das Internationale Sekretariat ständig übernehmen soll. Am sechsten INCOSAI in Tokio wurde schließlich beschlossen, dass das Generalsekretariat der INTOSAI in Wien eingerichtet ist und der Präsident des Österreichischen Rechnungshofes (RH) die Funktion des Generalsekretärs von INTOSAI innehat. Derzeit ist Dr. Josef Moser RH-Präsident und somit auch INTOSAI-Generalsekretär.¹³¹

In Österreich ist der Rechnungshof, so wie auch in einigen anderen Ländern, direkt dem Nationalrat unterstellt (Art. 122 B-VG). Der Rechnungshof und das Parlament sind somit zwar operativ voneinander unabhängig, aber *de iure* und *de facto* gibt es eine starke Verbindung dieser beiden Institutionen. So muss der Rechnungshof auch dem Nationalrat regelmäßig über seine Arbeit Bericht erstatten. Gemeinsam ist dem Parlament und dem Rechnungshof außerdem die Ausübung der Kontrolle über die Regierung. Dergestalt gibt es eine besondere Bande zwischen Parlamenten und Rechnungshöfen, die auf nationaler Ebene ebenso besteht wie auf europäischer oder internationaler. Auch in Ungarn

¹³⁰ Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden: INTOSAI: 50 Jahre (1953-2003). Eine Sonderausgabe der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden. USA: INTOSAI, 2004. S. 10.

¹³¹ Vgl. a.a.O. S. 46ff. bzw. <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/geschichte/geschichtliche-entwicklung.html>, abgerufen am 27.02.2011.

beispielsweise, wo die ORKB als Staatsrechnungshof bezeichnet wird, besteht so eine Verbindung, wie Dr. Ferenc Wekler, Sprecher der ungarischen Nationalversammlung, in der Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum von INTOSAI zitiert wird:

„Lassen Sie mich die Beziehungen zwischen Parlament und dem Staatsrechnungshof etwas näher erklären. Ich möchte sie als eng und fruchtbar bezeichnen und behaupten, dass die Berichte des Staatsrechnungshofs mit seinen Feststellungen, Folgerungen und Empfehlungen zur Stärkung der legislativen und der kontrollierenden Funktion des ungarischen Parlamentes beitragen.“¹³²

Dieses Zitat soll beispielhaft aufzeigen, wie eng die Beziehung dieser beiden Institutionen auf nationaler Ebene häufig ist – auch außerhalb von Österreich. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde ist ein unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle. In Österreich umfasst diese Kontrolle den Bund, die Länder und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern. Somit ist die öffentliche Finanzkontrolle auch auf nationaler Ebene ein Instrument der *Multi-Level-Governance*, umso mehr auf europäischer und internationaler Ebene. Außerdem stellt die *„Ausübung der öffentlichen Kontrolle [...] eine[n] der Eckpfeiler des Parlamentarismus und der Demokratie“* dar, wie der Österreichische Rechnungshof selbst seine Funktion beschreibt.¹³³

Somit haben Parlamente und „ihre“ Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht nur institutionelle Gemeinsamkeiten, sondern auch gemeinsame Aufgaben bei der Ausübung der Kontrollfunktion. Sie sind dabei auch aufeinander angewiesen: Das Parlament braucht die Ergebnisse der Arbeit der ORKB; diese wiederum braucht die Unabhängigkeit und die finanziellen Mittel, die ihr vom Gesetzgeber garantiert werden. Bestätigt wird diese Analyse in der Selbstbeschreibung auf der Website des RH:

„Der Rechnungshof ist im Verfassungssystem ein externes, nachgängiges (ex post), aber zeitnah agierendes, finanzielles, parlamentarisches Kontrollorgan. Vom Parlament, dem Hüter dieser Kontrolle leitet der Rechnungshof sein Kontrollrecht ab. Mit seiner Kernaufgabe (Prüfen und Beraten) unterstützt er in transparenter Weise sowohl die allgemeinen Vertretungskörper auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene als auch die Regierungen dieser Ebenen bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktionen.“¹³⁴

In der Überschrift dieses Unterkapitels wird die Arbeit der Rechnungshöfe als **Spiegel des Parlamentarismus** bezeichnet. Das wird vor allem mit den institutionellen Zusammenhängen sowie mit der gemeinsamen Ausübung der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung begründet. Dabei ist die ORKB jedoch nicht im jeweiligen Parlament integriert, sondern befindet sich in einer Sonderposition gegenüber dem Parlament – die Arbeit eines

¹³² Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden: INTOSAI: 50 Jahre (1953-2003). Eine Sonderausgabe der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden. USA: INTOSAI, 2004. S. 154.

¹³³ Vgl. <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/der-rechnungshof.html>, abgerufen am 27.02.2011.

¹³⁴ <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/der-rechnungshof/netzwerk-der-kontrolle.html>, abgerufen am 27.02.2011.

Rechnungshofs spiegelt sozusagen die Arbeit des Parlaments in Bereichen der Regierungskontrolle oder auch der Korruptionsbekämpfung (mehr dazu im Exkurs in Kapitel 8) wider. Da sich dieses Verhältnis auf nationaler und internationaler Ebene sehr ähnlich darstellt, kann die Überschrift auch folgendermaßen gelesen werden: „Die internationale Arbeit von Rechnungshöfen als Spiegel des Interparlamentarismus“. Denn auch auf internationaler Ebene gibt es **sowohl institutionelle als auch inhaltliche Verflechtungen**. Das geht unter anderem aus einer Pressekonferenz des Österreichischen Rechnungshofs vom 27.05.2010 anlässlich einer INTOSAI-Konferenz hervor:

*„Die Teilnehmer der Konferenz zur ‚Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle in den Regionen der INTOSAI‘ setzen sich in erster Linie aus Leitern von Obersten Rechnungshöfen zusammen. Anwesend sind aber auch Vertreter der Vereinten Nationen, der Weltbank und der **Interparlamentarischen Union**.“¹³⁵ [Hervorhebung des Verfassers]*

Aber nicht nur Vernetzung bildet Gemeinsamkeiten. Auch aus demokratietheoretischer Sicht bilden ORKB und Parlamente eine besondere Verbindung – und zwar auf allen Ebenen. Dieser Verbindung wird auch in §8 „Verhältnis zum Parlament“ der INTOSAI-Deklaration von Lima bereits aus dem Jahr 1977 Rechnung getragen:

„Die von Verfassung und Gesetz eingeräumte Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet ihnen auch dann, wenn sie Organe der Parlamente sind und in deren Auftrag Prüfungen durchführen, ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit. Die jeweilige Staatsverfassung hat das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament entsprechend den Bedingungen und Notwendigkeiten des betreffenden Staates festzulegen.“¹³⁶

Kontrolle ist, wie nun deutlich aufgezeigt werden konnte, ein **immanenter Bestandteil demokratischer Strukturen**. Das bedeutet im Rückschluss, dass es der Kontrolle durch Parlament und Rechnungshöfe braucht, um ein politisches System zu demokratisieren. In den westlichen Demokratien ist dieser Prozess auf nationalstaatlicher Ebene meist bereits durch die jeweilige Landesverfassung vollzogen worden. Auch innerhalb der EU ist dieses Prinzip verankert: Das Europäische Parlament (EP) und der Europäische Rechnungshof (EuRH) ergänzen sich in ihrer Kontrollfunktion, wie sie beispielsweise beim EU-Haushalt zum Tragen kommt.¹³⁷ Auf internationaler Ebene haben die Parlamente und die Rechnungshöfe natürlich keine vergleichbaren Kompetenzen. Wohl aber finden ein reger Erfahrungsaustausch sowie eine häufige Zusammenarbeit zwischen der je wichtigsten Organisation beider Sphären statt, nämlich zwischen der IPU und der INTOSAI. Diese

¹³⁵ <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/intosai-konferenz-zur-staerkung-der-rechnungshoefe.html>, abgerufen am 27.02.2011.

¹³⁶ INTOSAI: Deklaration von Lima. INTOSAI Generalsekretariat: Wien. Siehe: http://www.intosai.org/de/portal/documents/intosai/general/liimaundmexikodeklaration/liima_deklaration, abgerufen 27.02.2011.

¹³⁷ Vgl. Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage. Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos Verlag, 2007. S. 233.

Kooperation spiegelt nicht nur die Arbeit der Rechnungshöfe und die Arbeit der Parlamente im Bereich der Kontrolle wider. Auch das Verhältnis beider Organe zueinander spiegelt sich auf den verschiedenen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems wider, allerdings mit unterschiedlichen Kompetenzen.

Die Verbindung zwischen Interparlamentarischer Zusammenarbeit und der Finanzkontrolle besteht aber nicht nur aus der Kooperation zwischen IPU und INTOSAI. Auch auf individueller Ebene der IPZ spielt die Rechnungskontrolle eine zentrale Rolle, wie Gabriela Moser aus ihrer persönlichen Erfahrung berichtet:

„Wir haben eine Partnerschaft mit Mozambique. [...] Abgeordnete beziehungsweise Parlamentsmitarbeiter aus Mozambique haben uns auch besucht [...] und mit denen haben wir intensiven Austausch. In sozusagen privaten, halb-privaten, inoffiziellen Gesprächen habe ich also Kontakt mit zahlreichen afrikanischen und asiatischen Parlamentarierinnen. Und auf dieser informellen Ebene gebe ich dort Tipps. Und das Um und Auf, was ich da zu vermitteln versuche, ist natürlich einerseits die Etablierung einer kritischen Öffentlichkeit in den Ländern und andererseits die Etablierung von Institutionen wie Rechnungshöfen, die dann die Kontrollaufgabe überhaupt wahrnehmen können. Aber ein Rechnungshof ohne kritische Öffentlichkeit ist zahnlos.“¹³⁸

Dieses sehr aufschlussreiche Zitat weist auf mehrere Funktionen der IPZ hin, die zuvor schon angesprochen wurden:

- a. Die angesprochene Partnerschaft mit Mozambique bestätigt die **Netzwerkfunktion**.
- b. Der **Austausch von Erfahrungen** und *best-practice*-Beispielen geht aus den „Tipps“ von Gabriela Moser hervor.
- c. Sowohl die Bewusstseinsbildung als auch die **Öffentlichkeitsfunktion** wird klar angesprochen, wenn es um die „Etablierung einer kritischen Öffentlichkeit“ geht.
- d. Schließlich soll die **Kontrollfunktion** durch die „Etablierung von [...] Rechnungshöfen“ erfüllt werden.

Die enge Verzahnung von Rechnungskontrollbehörden und dem (Inter-)Parlamentarismus wird hier ganz offensichtlich. Entscheidend dafür sind vor allem die Kontrollfunktion und, um diese effektiver ausführen zu können, die Öffentlichkeitsfunktion. Denn „[...] ein Rechnungshof ohne kritische Öffentlichkeit ist zahnlos“¹³⁹. Dadurch soll wiederum den grundlegenden Zielen der IPZ bzw. von parlamentarischen Gremien gedient werden: Eine Stärkung der Demokratie, also eine Erhöhung der Demokratiequalität durch die Beseitigung von Missständen in der Regierungsführung und in der öffentlichen Finanzierung sowie durch die Bekämpfung von Korruption vor allem im öffentlichen Sektor. Angewiesen sind

¹³⁸ Interview mit Gabriela Moser am 09.09.2010, Z. 30-40.

¹³⁹ A.a.O. Z. 40.

Parlamente dabei auf Rechnungskontrollbehörden, deren Arbeit die Ziele des Parlamentarismus widerspiegelt.

5.8. Die Interparlamentarische Zusammenarbeit Österreichs

Österreich hat eine lange Tradition Interparlamentarischer Zusammenarbeit. Wie in der Geschichte der IPZ gezeigt wurde, ist das Österreichische Parlament bereits seit 1890 Mitglied der *Inter-Parliamentary Conference for International Arbitration* bzw. der Interparlamentarischen Union. Dieses Unterkapitel soll einen kurzen Überblick über die österreichische Interparlamentarische Zusammenarbeit im Sinne der Mitgliedschaft ausgewählter interparlamentarischer (aber auch anderer) Organisationen geben – und zwar anhand der folgenden Tabelle, die sich auf themenrelevante Organisationen konzentriert:

Name der Organisation	Mitglied	Beitrittsdatum	Status	Art der Organisation	Sitz der Organisation	Anzahl der Mitglieder
IPU	Ja	22/07/1890	VM	Interparl.	Genf	155 MS
Europarat	Ja	16/04/1956	VM	Intergouv.	Straßburg	47 MS
ER PV	Ja	17/04/1956	VM	Interparl.	Straßburg	318 D
(K) OSZE	Ja	01/08/1975	GM	Intergouv.	Wien	56 MS
OSZE PV	Ja	21/11/1990	GM	Interparl.	Kopenhagen	320 D
GOPAC	Nein	-	B (06,08)	Interparl.	Ottawa	900 D, 90 MS
UNO	Ja	14/12/1955	VM	Intergouv.	New York	192 MS
OECD	Ja	14/12/1960	GM	Intergouv.	Paris	31 MS
EP/COSAC	Ja	01/01/1995	VM	Supranat.	Straßburg	736 D / 27 MS

Abbildung 6: Überblick über die österreichische Mitgliedschaften bzgl. IPZ¹⁴⁰ (eigene Darstellung)

Abbildung 6 bietet einen beispielhaften Überblick über die Mitgliedschaft Österreichs bei internationalen Organisationen. Obwohl es sich hier eigentlich um den Überblick über die Interparlamentarische Zusammenarbeit handelt, wurden auch andere Organisationen aufgelistet, die in der Folge eine wichtige Rolle für diese Arbeit spielen. Die

¹⁴⁰ Erklärung der Abkürzungen in Abb. 6:

VM	...	Vollmitglied
B (06, 08)	...	Beobachter in den Jahren 2006 und 2008
GM	...	Gründungsmitglied (also Vollmitglied)
Interparl.	...	interparlamentarisch
Intergouv.	...	intergouvernemental
Supranat.	...	supranational
MS	...	Mitgliedsstaaten
D	...	Delegierte

intergouvernementalen Organisationen, die ebenfalls aufgelistet wurden, sind einerseits wichtige *player* bei der Korruptionsbekämpfung (siehe Exkurs, Kapitel 8), und im Falle des Europarats und der OSZE handelt es sich andererseits um Organisationen, die über Parlamentarische Versammlungen, also IPOs, verfügen. Diese Konferenzen, die für die vorliegende Arbeit von nachrangiger Bedeutung sind, umfassen:

- die Parlamentarische Versammlung der NATO,
- die mittlerweile aufgelöste Versammlung der Westeuropäischen Union,
- die Parlamentarische Dimension der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI),
- die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung,
- die Euro-Latein Amerikanische Parlamentarische Versammlung sowie
- diverse Konferenzen von ParlamentspräsidentInnen.

Auf den ersten Blick ist bereits zu erkennen, dass Österreich durch seine vielfältigen Mitgliedschaften sehr stark vernetzt ist. Einzige Ausnahme stellt momentan noch GOPAC dar. Österreich war jedoch sowohl bei der Konferenz 2006 in Arusha, als auch bei jener 2008 in Kuwait City und 2011 in Mexico City als Beobachter involviert.

Die Ausgestaltung der österreichischen Interparlamentarischen Zusammenarbeit kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

„Die Mitarbeit in interparlamentarischen Versammlungen reicht von der Teilnahme an [...] Debatten, der Verhandlung von Texten und Abänderungsanträgen bis zur Übernahme einer BerichterstellerInnenfunktion. Möglich ist freilich auch, dass das österreichische Parlament als Gastgeber einer Konferenz einer Versammlung in Wien auftritt.“¹⁴¹

Abgesehen von der fehlenden Gesetzgebungskompetenz ist die Interparlamentarische Arbeit somit gut vergleichbar mit der in herkömmlichen Parlamenten. Die inhaltliche Abstimmung unter den Abgeordneten in Interparlamentarischen Organisationen passiert allerdings nicht auf dieselbe Weise:

„In der PV des Europarats ist die fraktionelle Zusammenarbeit stärker ausgeprägt als in anderen Versammlungen, wo mehr an Delegationen angeknüpft wird, was z.B. zur Folge hat, dass Angehörige nationaler Oppositions- und Regierungsparteien eine gemeinsame Haltung auch bei der Ausarbeitung einer Resolution oder Empfehlung [...] finden müssen.“¹⁴²

Es besteht in den verschiedenen parlamentarischen Gremien ein Wechsel zwischen einer Zusammenarbeit in Fraktion, also häufig mit den internationalen Schwesterparteien, und einer nationalen Kooperation. Das Vorkommen beider Formen von Koalitionsfindung ist

¹⁴¹ Schriftliche Stellungnahme der Parlamentsdirektion vom 30.08.2010, S. 9.

¹⁴² A.a.O. S. 8.

beispielsweise auch sehr typisch für das Europäische Parlament, wobei hier die fraktionelle Zusammenarbeit überwiegt.¹⁴³

Die Parlamentsdirektion schreibt in ihrer schriftlichen Stellungnahme außerdem:

„Die Teilnahme österreichischer Mandatare/innen an Sitzungen interparlamentarischer Versammlung dienen dem Informations- und Erfahrungsaustausch wie auch dem Aufbau von Netzwerken. Es sind nicht nur die offiziellen Debattenbeiträge sondern auch die vielen informellen Gespräche, die bei Konferenzen geführt werden. "Best practice"-Modelle zu finden, ist besonders wichtig.“¹⁴⁴

Hier werden wiederum einige Funktionen angesprochen, die in den folgenden Kapiteln genauer erläutert werden. Dazu zählt in erster Linie die Netzwerkfunktion, die einen vielseitigen Austausch ermöglicht. Auch aus Sicht des Österreichischen Parlaments ist es genau diese Bildung von Netzwerken, die Interparlamentarischer Zusammenarbeit durchaus eine ernstzunehmende Rolle verleiht. Die Informalität, die in diesem Zitat genannt wird, macht es allerdings äußerst schwierig, die Bedeutung der IPZ für Österreich (oder für jeden anderen Staat) genauer zu messen, denn vielmehr zu schätzen. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass das Österreichische Parlament noch mehr Nutzen aus IPZ schlagen könnte, wie Gabriela Moser andeutet: *„Es müsste strukturierte IPU-Arbeit in Österreich erfolgen, im Parlament. Was ist unser vorrangiges Ziel, was wollen wir auf die Agenda setzen.“¹⁴⁵*

¹⁴³ Vgl. VoteWatch: Third Report. Voting in the 2009-2014 European Parliament. How do MEPs Vote after Lisbon? 2011. S. 3. http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf, abgerufen am 10.05.2011.

¹⁴⁴ Schriftliche Stellungnahme der Parlamentsdirektion vom 30.08.2010, S. 8.

¹⁴⁵ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 160-162.

6. Parlamente auf internationaler Ebene

Die Arbeit von parlamentarischen Gremien wird für jede der drei Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems genauer betrachtet. Für die internationale Ebene sind ausdrücklich jene internationalen Organisationen ausgeschlossen, die hauptsächlich auf europäischer Ebene tätig sind. Die maßgeblichen Organisationen dieses Bereichs, nämlich die Interparlamentarische Union (IPU) und die *Global Organization of Parliamentarians against Corruption* (GOPAC), wurden bereits im vorherigen Kapitel (5.4.1. bzw. 5.4.2.) vorgestellt. Dieser Abschnitt konzentriert sich nun auf die Positionierung der IPOs auf internationaler Ebene, sowie auf ihre Funktionsweise. Welche theoretischen Schlüsse für die vorliegende Forschungsarbeit gezogen werden können, ist ebenfalls Teil dieses Kapitels. Ausgehend von den untenstehenden Thesen sollen diese Fragestellungen beantwortet werden. Die Thesen betreffend die internationale Ebene lauten:

These 1:

Die Zunahme Interparlamentarischer Zusammenarbeit führt auf internationaler Ebene zu einem Machtgleichgewicht zwischen Regierungen und Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs).

These 2:

Parlamente und sonstige parlamentarische Gremien nehmen auf internationaler und europäischer Ebene eine Sonderrolle als Organisationen ein. Sowohl ihre Position als auch ihre Funktion und ihre Arbeitsweise sind beispiellos und gewinnen zunehmend an politischem Gewicht.

These 3:

Die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen hängt sehr eng mit Interparlamentarischer Zusammenarbeit zusammen und spielt eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Regierungen auf internationaler Ebene.

6.1. Position und Funktion

Um welche Art von Organisationen handelt es sich bei Organisationen wie der IPU oder GOPAC? Diese Interparlamentarischen Versammlungen sind Zusammenschlüsse bzw. Foren von Abgeordneten nationaler Parlamente. Das heißt, dass sie ausdrücklich nicht von Regierungen beschickt werden. Diese Trennung ist immens wichtig und darf nicht außer Acht gelassen werden. Auch wenn Regierungen sehr häufig, so wie es in Österreich der Fall ist, ein Ausschuss des jeweiligen Parlaments sind, so sind beide Gewalten – Exekutive und Legislative – klar zu trennen. Kurz: Es handelt sich bei Interparlamentarischen Organisationen **nicht** um internationale Regierungsorganisationen (IGOs).

Es wäre allerdings ein Trugschluss, diese Organisationen deshalb als herkömmliche Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs) zu bezeichnen. INGOs sind meist private Vereine, die der Zivilgesellschaft entstammen. Zivilgesellschaft ist jener Bereich, der sich zwischen Politik, Wirtschaft und Familie befindet, auch wenn die Grenzen häufig verschwimmen. IPOs (Interparlamentarische Organisationen) bestehen aber aus vom jeweiligen Volk gewählten VertreterInnen, weshalb sie sehr wohl eine starke Verbindung zur Politik-Sphäre aufweisen. Die Behauptung, ParlamentarierInnen wären Teil der Zivilgesellschaft, würde letzteren Begriff *ad absurdum* führen. Da somit klargestellt ist, dass IPOs weder staatliche, noch wirtschaftliche, noch klassische nicht-staatliche Organisationen sind, und sie sich zwischen diesen Polen bewegen, gelten sie als **Internationale Nicht-Regierungsorganisationen sui generis** – also INGOs eigener Prägung. Ein weiterer Punkt, der dafür spricht, ist, dass IPOs als einzige internationale Organisationen sowohl von außen als auch von innen demokratisch organisiert sind: Von außen deshalb, weil es sich ausschließlich um demokratisch gewählte Vertreter der jeweiligen Herkunftsländer handelt; von innen sind IPOs ebenfalls demokratisch organisiert, was sich darin äußert, dass die Funktionen innerhalb der Organisationen gewählt werden.¹⁴⁶

Noch schwieriger ist es, die Funktion dieser Interparlamentarischen Organisationen klar darzustellen. Sie haben nicht exakt dieselben Funktionen wie nationale Parlamente. Bei Letzteren wurden von Benz und Broschek (2010) die Öffentlichkeits-, die Kontroll- und die Integrationsfunktion sowie zusätzlich die Netzwerkfunktion ausgemacht. Für die Öffentlichkeitsfunktion fehlt es an einer tatsächlichen Weltöffentlichkeit, für die Kontrollfunktion mangelt es an einer Weltregierung und die Integrationsverantwortung kann nicht greifen, weil es keine globale Gesetzgebung gibt, bei der die jeweiligen nationalen Interessen gewahrt werden müssten.

Vielmehr erfüllen IPOs auf internationaler Ebene eine **Bewusstseinsbildungsfunktion**. Wie auch aus den Experteninterviews, aber auch aus der Dokumentenanalyse hervorgeht, nehmen sich IPOs globaler Problemen an, die dringend gelöst werden müssen. Beispiele sind Korruptionsbekämpfung (siehe Exkurs, Kapitel 8), Umweltschutz, friedenssichernde Maßnahmen und übergeordnet die Wahrung der Menschenrechte sowie eine weltweite Steigerung der Demokratiequalität. Als beispielhafter Beleg dafür ist auf das Interview mit Wolfgang Rau zu verweisen:

„[...] potentiell können Parlamente sicherlich einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung liefern, können wahrscheinlich auch darauf hinwirken, dass etwas gemacht wird. Das heißt also, dass Gesetzgebung verbessert wird.“¹⁴⁷

Auch sagt Rau: *„[...] der einzige Sinn der Bewusstseinsbildung besteht meiner Meinung nach darin, Druck auszuüben.“¹⁴⁸*

¹⁴⁶ Als Beispiel kann die Interparlamentarische Union gelten, wie aus ihren Statuten hervorgeht. Siehe: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>, abgerufen am 11.03.2011.

¹⁴⁷ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 399.

¹⁴⁸ A.a.O. Z. 476.

Durch die Verabschiedung von Deklarationen und Resolutionen, bei denen ein gemeinsamer Wille kundgetan wird, soll auf diese Probleme aufmerksam gemacht und Lösungsvorschläge aufgezeigt werden. Die RezipientInnen dieser Papiere sind nicht die Weltöffentlichkeit, da diese so nicht existiert, sondern andere internationale Organisationen, aber auch nationale Regierungen und staatliche Institutionen. Diese Bewusstseinsbildung mündet im **agenda setting** – also in der Funktion, ein Thema auf die Tagesordnung von politischen Akteuren, Institutionen bzw. Diskursen zu setzen.

Neben dieser Bewusstseinsbildungsfunktion und dem *agenda setting* scheint es noch zwei weitere Funktionen zu geben, die die ParlamentarierInnen mehr auf individueller Ebene betreffen. Einerseits erfüllen IPOs eine **Netzwerkfunktion** – ähnlich den nationalen Parlamenten bzw. COSAC innerhalb der EU. IPOs sind selbst auch Netzwerke, in welchen sich ParlamentarierInnen aus den verschiedensten Ländern austauschen können. Durch diese Netzwerkfunktion soll es zum Austausch von Erfahrungen, *best-practice*-Beispielen etc. kommen, die dazu beitragen sollen, verschiedene Probleme zu lösen und letztlich weltweit Demokratien zu stärken.

Schließlich kann noch eine **peer-pressure-Funktion** konstatiert werden, die eher theoretischer Natur ist. Diese Funktion hat folgende Wirkung: In IPOs sitzen mehrere Abgeordnete eines Landes, dabei sind sowohl Regierungs- als auch OppositionspolitikerInnen vertreten. Nun ist es durchaus vorstellbar, dass diese Abgeordneten im Rahmen z.B. der Interparlamentarischen Union gemeinsam einer Resolution zustimmen. Wird das Thema dieser Resolution dann auch im nationalen Parlament aufgegriffen, so können Regierung und Oppositionen einander an die gemeinsame Position auf interparlamentarische Ebene erinnern, sollte eine Seite davon abweichen. Oder aber dieser Druck funktioniert dahingehend, andere ParlamentarierInnen für ein bestimmtes Thema zu mobilisieren.

Im Interview mit Wolfgang Rau werden diese Funktionen der IPZ (außer der Netzwerkfunktion) bestätigt, gleichzeitig wird auf ihre theoretische Natur verwiesen.

„Aber unter dem [...] Gesichtspunkt Bewusstseinsbildung, das Thema auf der Tagesordnung halten, die Parlamente vielleicht stärker mobilisieren, sich mit diesem Thema zu beschäftigen, und über diesen Umweg die Regierungen stärker zu mobilisieren, etwas zu tun. Das könnte man sich vorstellen, aber das ist wahrscheinlich eher eine ideale Welt, das findet in der Praxis nicht unbedingt statt.“¹⁴⁹

Interparlamentarische Organisationen auf internationaler Ebene haben zudem ein breites Tätigkeitsfeld. Dazu zählen internationale Konferenzen, auf denen gemeinsame Beschlüsse gefasst werden. Zum Tätigkeitsfeld zählen auch informelle Treffen und Kontakte, bei denen

¹⁴⁹ A.a.O. Z. 267-273.

der Austausch von Erfahrungen im Vordergrund steht. Auch institutionalisierte Tätigkeiten sind festzustellen, wie es etwa bei GOPAC in den *Task Forces* oder in den *National* bzw. *Regional Chapters* der Fall ist. So wird versucht, auf möglichst umfassende Weise auf internationaler (bzw. nationaler und regionaler) Ebene die Funktionen Interparlamentarischer Zusammenarbeit auszuüben.

6.2. Fazit zur internationalen Ebene

Parlamente auf internationaler Ebene sind als Teil des Konzepts der Interparlamentarischen Zusammenarbeit (IPZ) einzuordnen. Die theoretischen Schlüsse, die hier gezogen werden, gelten für das Gesamtbild der IPZ. Betrachtet man nun wieder die einzelnen Bestandteile der IPZ, also die parlamentarischen Gremien auf internationaler Ebene, ist eine Einordnung in das *World-Polity*-Konzept schlüssig. Diese Organisationen, die INGOs *sui generis* sind, sind Teil der Weltgesellschaft. In Anlehnung an Meyer (2005) oder auch Weber (1924) ist festzuhalten, dass die Interparlamentarischen Organisationen (IPOs) versuchen, westliche Werte (Demokratie, Menschenrechte) zu verbreiten. Noch wichtiger für eine Einordnung in das Konzept sind jene drei Strukturmerkmale, die von Hasse und Krücken (2005) angeführt wurden.¹⁵⁰ Diese sind:

- der Staat als Organisationsform des politischen Systems,
- formale Organisationen als grundlegendes Strukturprinzip und
- das rationale und autonome Individuum.

Die Sonderrolle der IPOs wird hier deutlich: Schließlich sind sie **formale Organisationen**, gebildet aus autonomen Individuen (Abgeordneten), aber sie sind auch mit dem Begriff des Staates eng verbunden. Der Einwand, dass jede Organisation letztlich aus Individuen bestünde und dass dies also kein besonderes Merkmal sei, ist in diesem Fall nicht berechtigt. Der Unterschied ist, dass in den IPOs jedes Mitglied auch eigenständig handeln kann, beispielsweise bei Abstimmungen. Das macht die Mitglieder der IPOs zu **autonomen Individuen**, wie sie in anders aufgebauten Organisationen nicht zwingend zu finden sind.

Weiters sind die nationalen Parlamente, aus denen die Mitglieder der IPOs rekrutiert werden, **Teil der Polity** des jeweiligen Staates. Somit sind alle drei Strukturmerkmale zu einem gewissen Grad in den parlamentarischen Gremien auf internationaler Ebene vorhanden. Das macht diese Organisationen nicht nur zu einem Teil der *World Polity*, sondern schafft sogar eine eigene Kategorie für derartige Organisationen. Ähnlich den IPOs ist außerdem die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) einzuordnen, welche ebenfalls in diese Kategorie zu zählen ist.

¹⁵⁰ Vgl. Hasse, Raimund / Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005.

Neben dem Konzept der Weltgesellschaft ist das *Global Governance* (GG)-Konzept für diese Konstellation bestens anwendbar. Zusätzlich zu den Erläuterungen in Kapitel 3.4.3. (Verortung der IPOs im *Global-Governance*-Konzept) wird auch durch die Betrachtungen dieses Kapitels klar, dass parlamentarische Gremien durchaus in das GG-Konzept passen. Sie bilden ein Gegengewicht zu den Regierungen, versuchen Themen auf die Tagesordnung zu bringen (*agenda setting*), haben Problemlösungskompetenzen und sehr hohe Legitimität durch die direkte Rückführbarkeit der einzelnen Mitglieder auf den Willen ihrer WählerInnen. Diese Gremien stehen an und für sich auf Augenhöhe mit anderen INGOs, heben sich aber durch dieses hohe Maß an Legitimität ab. Die IPOs bewegen sich also zwischen den Regierungen bzw. den IGOs auf der einen und den „herkömmlichen“ INGOs auf der anderen Seite. Die erste These ist dergestalt anzunehmen, als dass IPOs einerseits durch die große Vielfalt an (potentiellen) behandelten Themen die inhaltliche Beschränkung der meisten INGOs auf wenige oder gar einzelne Politikbereiche wettmachen. Andererseits gleichen die parlamentarischen Gremien auf internationaler Ebene das Demokratie- und Legitimationsdefizit des globalen, politischen Systems zum Teil aus. In diesem Sinne führt Interparlamentarische Zusammenarbeit zu einem inhaltlichen Gleichgewicht zwischen Regierungen und INGOs. Ob sich auch die Machtverhältnisse ausgleichen lassen, ist dennoch zu bezweifeln und nur sehr langfristig vorstellbar.

Anschließend an diese Überlegungen und die Ausführungen in Kapitel 5 (Interparlamentarische Zusammenarbeit) kann auch These 2 bestätigt werden. Die behandelten Organisationen nehmen wie oben beschrieben eine Sonderrolle im internationalen politischen System ein. Ihr Bedeutungsgewinn ist einerseits genau auf diese Rolle zurückzuführen, liegt aber auch in der Banalität der steigenden Anzahl an demokratisch konstituierten Staaten begründet.¹⁵¹ Außerdem ist es durch moderne Kommunikationstechnologien, insbesondere durch das Internet, für die ParlamentarierInnen wesentlich einfacher und schneller geworden, sich untereinander zu vernetzen und sich auszutauschen. Auch die Administration der Organisationen ist dadurch um ein Vielfaches effizienter geworden.

Das führt die Aufmerksamkeit nun auf die Netzwerktheorie. Ein Problem, welches zentral in dieser Theorie ist, wurde als das Problem der Mikro-Makro-Integration bezeichnet. Dazu wurden bereits zwei Modelle vorgestellt: die Kombination der Mikro-Makro-Modelle nach Coleman bzw. Burt und dasselbe Modell mit Bourdieu'schen Kategorien. Diese Modelle werden wiederum fusioniert und auf die IPOs bzw. die Interparlamentarische Zusammenarbeit insgesamt angewendet:

¹⁵¹ Laut einer Studie von „Freedom House“ ist die Anzahl gewählter Demokratien weltweit alleine von 1989 bis 2010 von 69 auf 115 Staaten angestiegen.
<http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/historical/ElectoralDemocracyNumbersFIW1989-2011.pdf>, abgerufen am 11.03.2011.

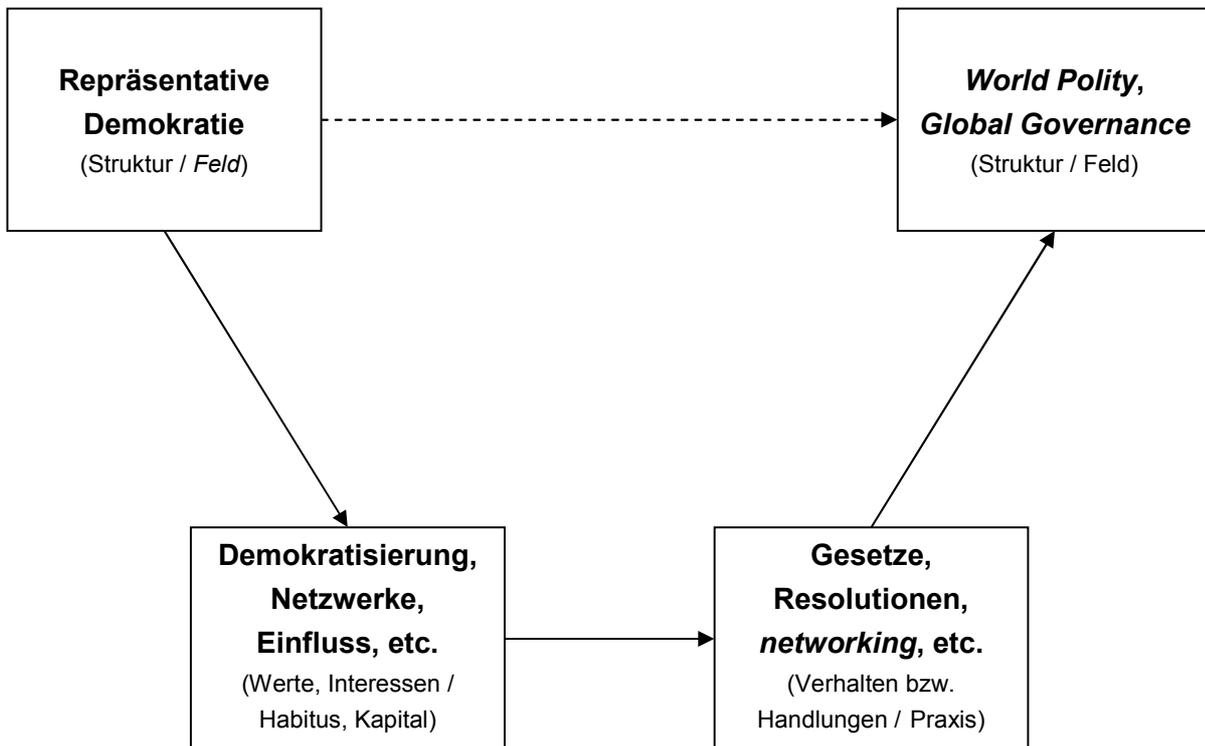


Abbildung 7: Mikro-Makro-Modell der Interparlamentarischen Zusammenarbeit¹⁵² (eigene Darstellung)

Die Grafik in Abbildung 7 zeigt theoretisch, wie Interparlamentarische Organisationen das globale politische System rekonstruieren und beeinflussen. Die IPOs bewegen sich im Feld der repräsentativen Demokratie – und zwar ausschließlich. Sie können zwar durchaus auf nicht-demokratische Länder versuchen, Einfluss zu nehmen, aber sie können nicht außerhalb demokratischer Strukturen bestehen. Ihre vielfältigen Interessen und ihr Habitus drückt sich darin aus, dass sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen versuchen, die *World-Polity*-Struktur sowie den *Global-Governance*-Prozess zu beeinflussen. Letztlich lässt die Netzwerktheorie auch erkennen, dass gerade Interparlamentarische Organisationen die Manifestation eines abgegrenzten Sets von Knoten und Kanten sind, wie es Jansen (2006) beschreibt. Die IPOs sind sozusagen das institutionalisierte Dach über dem Netzwerk der nationalen Parlamente und Abgeordneten. Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass letztlich Netzwerke ein bedeutender Teil des sozialen Kapitals von IPOs sind. Soziales Kapital bedeutet auch immer Handlungspotential von Akteuren. Somit ergibt eine Verdichtung und eine Vergrößerung des eigenen Netzwerkes auch immer eine Steigerung der Handlungsmöglichkeiten. Die Pflege und Nutzung von Netzwerken (*networking*) stellen somit ein notwendiges Verhalten dar, um Einfluss auf die Struktur bzw. das Feld ausüben zu können.

¹⁵² Zusammenführung der Modelle von Coleman (1991) und Burt (1982) mit den Kategorien von Bourdieu (1998), angewandt auf das Konzept der Interparlamentarischen Zusammenarbeit.

7. Parlamente auf europäischer Ebene

Analog zu Kapitel 6 (Parlamente auf internationaler Ebene) wird in diesem Abschnitt jener Bereich (Inter-)parlamentarischer Arbeit betrachtet werden, der auf europäischer Ebene passiert. Das umschließt jene parlamentarischen Organisationen, die sich *per definitionem* auf Europa fokussieren. Auszuschließen sind jene Gremien, die international oder nur national agieren. Wiederum geben die in Kapitel 2 (Zentrale Fragestellung und Thesen) aufgelisteten Thesen (hier Nummer 4 und Nummer 5) die Forschungsrichtung vor. Anhand der Arbeit der europaspezifischen, parlamentarischen Organisationen wird geprüft, inwieweit die Thesen als bestätigt angesehen werden können. Die Thesen betreffend die europäische Ebene lauten:

These 4:

Vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente innerhalb der Europäischen Union führen zu einer Demokratisierung europäischer Politik.

These 5:

Gemeinsam mit den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bilden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten das System des **Europäischen Interparlamentarismus (EIP)**. Dieses System gewinnt durch die Stärkung der einzelnen parlamentarischen Gremien und durch deren stärkere Zusammenarbeit zunehmend an Gewicht.

7.1. Europäisches Parlament und COSAC

Das Europäische Parlament (EP) ist weder eine Interparlamentarische, noch eine intergouvernementale Organisation, sondern eine supranationale Institution. Es ist auch nicht vergleichbar mit den bisher genannten Parlamentarischen Versammlungen (PV), weil das Europäische Parlament, genauer seine Abgeordneten, direkt vom wahlberechtigten Volk der EU-Staaten ins Amt gewählt werden. Im Unterschied dazu setzt sich eine herkömmliche PV aus ParlamentarierInnen zusammen, die zwar auf nationaler Ebene gewählt wurden, aber sich sozusagen ohne direkten Auftrag des Volkes zu solchen Versammlungen zusammenschließen. Die Mitglieder dieser Parlamentarischen Versammlungen werden von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt.

Dennoch stellt das EP selbstverständlich eine parlamentarische Institution auf internationaler (speziell der europäischen) Ebene dar. Zudem beschäftigt sich das Europäische Parlament

auch immer wieder mit dem Thema „Korruption“. Als nur eines von vielen Beispielen kann die *„Written Declaration on the Union’s efforts in combating corruption“*¹⁵³ angeführt werden.

Das Europäische Parlament unterscheidet sich weiters sehr stark in der Handlungsfähigkeit zu den interparlamentarischen und intergouvernementalen Organisationen. Wie in Kapitel 5.1. (Definition von Interparlamentarischer Zusammenarbeit) beschrieben, hat das EP als supranationale Institution die Möglichkeit, an verbindlichen Rechtstexten für den gesamten EU-Raum mitzuwirken (meist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, welches durch den Lissabon-Vertrag zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene wurde).

Die *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (COSAC) – das ist die interparlamentarische Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten – ist für die Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) auf europäischer Ebene sehr wichtig. Hier finden Vernetzung, Austausch und inhaltliche Abstimmung der nationalen Parlamente zueinander statt. Außerdem können die mitgliedstaatlichen Parlamente Stellungnahmen zu verschiedensten Themen via COSAC an das institutionelle Dreieck der Europäischen Union richten. Diese Möglichkeit wird insbesondere unter Titel II „Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten“ des Protokolls Nr. 1 AEUV festgehalten:

*„Eine Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente kann jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Kenntnis bringen. [...] Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren [...]“*¹⁵⁴

Die Konferenz der Europa-Ausschüsse stellt die institutionalisierte Form der Kooperation der mitgliedstaatlichen Parlamente einerseits untereinander und andererseits mit dem Europäischen Parlament dar. Über dieses Forum haben die nationalen Parlamente eine weitere Möglichkeit, ihre Interessen auf EU-Ebene einzubringen. Der Vertrag von Lissabon hat diesem Vorhaben weiteren Auftrieb verschafft, wie anhand des obigen Zitats zu erkennen ist. Über die Rolle der nationalen Parlamente innerhalb der EU wurde bereits in Kapitel 5.5.1. gesprochen. Dieser Auftrieb wird maßgeblich durch die Subsidiaritätskontrolle mit ihren Instrumenten, der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage, bedingt. Diese werden in Kapitel 9 (Parlamente auf nationaler Ebene) genauer untersucht. COSAC jedenfalls bildet ein Forum, über welches die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten ihre Interessen einbringen und somit Einfluss auf die Gesetzgebung der EU ausüben können. Die Konferenz wird hier nicht als eigener Akteur, sondern eben als ein solches Forum für andere Akteure (EP und nationale Parlamente) verstanden. Durch diese Eigenschaft als Plattform trägt COSAC einerseits dazu bei, die europäische Politik zu demokratisieren, indem sie den Parlamenten dient, mehr Mitbestimmung zu erlangen.

¹⁵³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0176+0+DOC+XML+V0//EN>, abgerufen am 14.07.2010.

¹⁵⁴ Protokoll 1 AEUV, Titel II, Artikel 10.

Andererseits ist sie als wichtiges Forum für IPZ auch Teil eines *Europäischen Interparlamentarismus*, der in Kapitel 10 geschildert wird.

7.2. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats

Wie bereits erwähnt weist die Parlamentarische Versammlung des Europarats (ER PV bzw. PACE¹⁵⁵) einen anderen Charakter auf als beispielsweise die Interparlamentarische Union (IPU). PACE ist ein Organ des Europarats und keine eigenständige Organisation. Dennoch gehört sie auch in die Kategorie des Interparlamentarismus, weshalb ihre Arbeit hier von Interesse ist.

Der Europarat wurde 1949 gegründet und ist eine derzeit 47 Staaten umfassende internationale Organisation. Österreich ist seit dem Jahr 1956 Mitglied. Der Europarat wurde als Forum für Debatten über allgemeine europäische Fragen gegründet. Seine Satzung sieht eine allgemeine Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zur Förderung von wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt vor.

Der Europarat ist institutionell nicht mit der EU verbunden, obwohl er die gleiche Flagge und die gleiche Hymne („Ode an die Freude“ von Ludwig van Beethoven (Musik) bzw. Friedrich Schiller (Text)) hat. In seinem Rahmen werden zwischenstaatliche, völkerrechtlich verbindliche Abkommen geschlossen, die das Ziel haben, das gemeinsame europäische Erbe zu bewahren und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.

Seit 1993 widmet sich der Europarat verstärkt der Wahrung der demokratischen Sicherheit. Dazu zählt insbesondere:

- der Einsatz für Menschenrechte
- die Sicherung demokratischer Grundsätze
- die Schaffung rechtstaatlicher Grundprinzipien

Der Europarat umfasst folgende wichtige Organe:

- Das Ministerkomitee, welches das Entscheidungsgremium der Organisation ist. Es setzt sich aus allen 47 AußenministerInnen bzw. ihren StellvertreterInnen und den ständigen Vertretern und Botschaftern in Straßburg zusammen.
- Die Parlamentarische Versammlung (ER PV bzw. PACE), die der Motor der europäischen Zusammenarbeit ist. Sie besteht aus 636 Mitgliedern aus den 47 nationalen Parlamenten. Bis zum Jahr 2005 war der langjährige Außenpolitische Sprecher der SPÖ Fraktion Peter Schieder Präsident des Europarats. Diese Funktion wird regelmäßig von der Parlamentarischen Versammlung gewählt.

¹⁵⁵ *Parliamentary Assembly of the Council of Europe.*

- Den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, der aus einer Kammer der Gemeinden und einer Kammer der Regionen besteht,
- sowie ein 1800 europäische Beamten umfassendes Sekretariat unter Leitung des von der Parlamentarischen Versammlung gewählten Generalsekretärs. Auch dieses Amt wurde bis zum Jahr 2004 von einem Österreicher geleitet, nämlich vom langjährigen ÖVP Abgeordneten zum Nationalrat Walter Schwimmer.

Der Einsatz für Menschenrechte leitet sich auch bei dieser Organisation, wie in Kapitel 5.2. beschrieben, direkt vom Ideal der Demokratie ab. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist der institutionalisierte Ausdruck dieses Ziels. Da der EGMR und PACE Organe derselben Organisation sind, besteht zwischen beiden eine enge Verbindung. Daher kann PACE im Einsatz für Menschenrechte eine noch größere Rolle als anderen IPOs eingeräumt werden. Interessant ist diese Feststellung auch deshalb, weil sich vom Einsatz für Menschenrechte wiederum die Verbindung zur Korruptionsbekämpfung direkt ableiten lässt. So wird in der Präambel des Strafrechtsübereinkommens über Korruption sehr eindringlich darauf hingewiesen,

„[...] dass die Korruption eine Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Menschenrechte darstellt, die Grundsätze verantwortungsbewussten staatlichen Handelns, der Billigkeit und der sozialen Gerechtigkeit untergräbt, den Wettbewerb verzerrt, die wirtschaftliche Entwicklung behindert und die Stabilität der demokratischen Institutionen und die sittliche Grundlage der Gesellschaft gefährdet.“¹⁵⁶

Dieser Hinweis bildet eine inhaltliche, fast zwingende Verbindung zwischen dem Europarat und dem Thema Korruption, da viele grundsätzliche Ziele des Europarats offensichtlich betroffen sind: der Einsatz für Menschenrechte, die Sicherung demokratischer Grundsätze und die Schaffung rechtsstaatlicher Grundprinzipien (siehe oben). Nebenbei sei erwähnt, dass dieser Hinweis auch eine hinlängliche Begründung zur Behandlung der Thematik für sämtliche parlamentarischen Gremien darstellt.

7.3. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Als drittes Gremium Interparlamentarischer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wird die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV bzw. OSCE PA¹⁵⁷) herangezogen. Für sie gilt ähnliches wie für die ER PV, da die OSZE PV ebenso „nur“ ein Teil, also ein Organ ihrer Organisation ist – nämlich der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

¹⁵⁶ Europarat: Strafrechtsübereinkommen über Korruption. Straßburg, 27.01.1999, Präambel.

¹⁵⁷ *Organization for Security and Co-operation in Europe Parliamentary Assembly.*

Die OSZE¹⁵⁸ ging aus der 1975 ins Leben gerufenen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervor. Die OSZE hat zurzeit 56 Teilnehmerstaaten: alle Staaten Europas, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die USA und Kanada. Der Sitz des Generalsekretariats und der wichtigsten Gremien befindet sich in Wien.

Die KSZE fand erstmals 1973 – 75 in Helsinki statt, wo sich die Teilnehmerstaaten (alle Staaten Europas außer Albanien, der Sowjetunion, den USA und Kanadas) auf die sogenannte „Helsinki-Schlussakte“ einigten. Die Gründung dieser Konferenz basierte auf verschiedenen Interessen zwischen Westeuropa bzw. Nordamerika (bzw. der NATO-Staaten) und der Sowjetunion (bzw. der Warschauer Pakt-Staaten), wie auch der neutralen und nicht-paktgebundene Staaten (der „NN-Staaten“). Eine gute Beschreibung liefern Schuber und Klein (2006):

„Die KSZE wurde 1973 als Gesprächsforum ost- und westeuropäischer Staaten, Kanadas und der USA mit dem Ziel gegründet, gemeinsame Projekte in den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Wirtschaft, Umweltschutz und Abrüstung durchzuführen und zur Sicherheit und Durchsetzung der Menschenrechte in Europa beizutragen (Schlussakte von Helsinki, 1975).“¹⁵⁹

Außerdem wurden in der Schlussakte die sogenannten „4 Körbe“ festgeschrieben, die das Tätigkeitsfeld der OSZE umfassen. Diese „4 Körbe“ sind:

1. Prinzipienkatalog
2. Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt, Technik, Sicherheit
3. Humanitärer Bereich, menschliche Kontakte und Informationsaustausch über Blockgrenzen hinweg
4. Folgen der Konferenz

Nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion mussten die Teilnehmerstaaten der KSZE allerdings die Rolle der Konferenz überdenken. Mit Wirkung zum 1. Jänner 1995 wurde der Beschluss, die Konferenz zu institutionalisieren, in Form der OSZE gültig.

Die grundlegenden Ziele der OSZE kann man auf Sicherung des Friedens und den Wiederaufbau nach Konflikten zusammenfassen. Die Aufgabenbereiche allerdings sind sehr breit gestreut. Die Aufgaben der OSZE sind in drei Dimensionen eingeteilt:

- Die erste Dimension der OSZE ist die politisch-militärische Dimension, in der sich die OSZE mit Rüstungskontrolle, Grenzüberwachung, Terrorismusbekämpfung, Konfliktprävention, Armeeformen und Polizeilichem beschäftigt.

¹⁵⁸ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Informationen, die die OSZE auf ihrer Website unter <http://www.osce.org/who> und in ihrem Factsheet „What is OSCE“ (<http://www.osce.org/secretariat/35775>) zur Verfügung stellt – zuletzt abgerufen am 12.03.2011

¹⁵⁹ Schuber, Klaus/Klein, Martina: Das Politiklexikon. 4. aktualisierte Auflage. Bonn: Dietz, 2006. S. 172f.

- Zweitens arbeitet die OSZE in der wirtschaftlichen und ökologischen Dimension an Anti-Schmuggelmaßnahmen und wirtschafts- und umweltbezogenen Aktivitäten. Hier überschneiden sich ihre Tätigkeiten mit den Aufgaben der EU sehr stark.
- Drittens beschäftigt sich die OSZE in der menschlichen Dimension mit Menschenhandel, Waffen- und Drogenschmuggel, Demokratisierung, Wahlbeobachtung, Menschenrechte, Geschlechtergleichheit, Freiheit der Medien, Minderheitenrechte, Nichtdiskriminierung und dergleichen. Ähnliche Schwerpunkte sieht der Europarat (ER) in seinen Tätigkeiten.

Abgesehen von den drei Dimensionen hat die OSZE auch vier Grundfunktionen:

1. die normative Funktion
2. die Sicherheitserhaltungsfunktion
3. die Konfliktmanagementfunktion
4. die *Good-Governance*-Funktion

Die Instrumente, die der OSZE zur Verfügung stehen, um ihre Interessen in den einzelnen Staaten durchzusetzen, sind relativ schwach, da es sich bei der OSZE grundsätzlich um eine intergouvernementale Organisation ohne völkerrechtlicher Grundlage handelt, die nach dem Konsensprinzip verfährt. Außerdem hat die OSZE keinerlei Sanktionsmöglichkeiten gegenüber ihren Teilnehmerstaaten, was es einerseits sehr schwierig macht, ihre Interessen durchzusetzen. Andererseits ist wohl gerade das ein Grund für die flächendeckende Teilnahme von Staaten an dieser Organisation.

Die Parlamentarische Versammlung¹⁶⁰ wurde 1990 am Pariser Gipfel noch zu Zeiten der KSZE ins Leben gerufen. Das Hauptziel der 320 Mitglieder aus 56 Ländern umfassenden OSZE PV ist es, den interparlamentarischen Dialog zu verstärken, um dadurch die Herausforderungen für die Demokratie im OSZE-Raum¹⁶¹ bestehen zu können. Daneben verfolgt sie selbstredend auch generelle Ziele der OSZE, wie Konfliktlösung und –prävention und die Stärkung demokratischer Institutionen in den Mitgliedstaaten. Außerdem sollte die PV ursprünglich das Miteinbeziehen der nationalen Parlamente vorantreiben. Neben diversen Ausschüssen, Programmen, Berichten und Delegationen ist die jährliche Deklaration das wichtigste Mittel der OSZE PV, um ihre Ziele zu verfolgen. Diese Deklarationen enthalten eine Reihe von Resolutionen und Empfehlungen, die dem Standpunkt der Versammlung Nachdruck verleihen.

Die Verbindung der OSZE und ihrer Parlamentarischen Versammlung zum Thema Korruption ist wiederum sehr augenscheinlich: Zwei der drei ihrer Dimensionen (die wirtschaftliche und die menschliche) sowie drei der vier Grundfunktionen (die normative, die

¹⁶⁰ Für die folgenden Ausführungen über die OSZE PV vgl. http://www.OSCE.PA.org/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=116, abgerufen am 21.06.2010.

¹⁶¹ Der OSZE-Raum erstreckt sich im Übrigen – wie auf der Landkarte zu sehen ist – von Kanada bis nach Russland: also „*from Vancouver to Vladivostok*“, worauf seitens der Organisation immer wieder hingewiesen wird.

Sicherheits- und die *Good-Governance*-Funktion) der Organisation sind davon direkt oder indirekt betroffen. Laut der offiziellen OSZE-Website¹⁶² fasst die OSZE den Themenbereich Korruption unter den Titel „*Good Governance and fighting corruption*“ und zählt ihn zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten¹⁶³. Der Text, auf den die OSZE ausdrücklich verweist ist die UN Konvention gegen Korruption. Zudem hat die OSZE selbst ein *best-practice*-Handbuch herausgegeben, wie Korruption wirksam bekämpft werden kann. Außerdem verabschiedete die Parlamentarische Versammlung der OSZE bereits zwei Resolutionen zu diesem Thema.

7.4. Position und Funktion

Bisher wurden In diesem Kapitel die drei wichtigsten parlamentarischen Gremien auf europäischer Ebene vorgestellt: das **Europäische Parlament** (EP) sowie die **Parlamentarischen Versammlungen des Europarates** (ER PV bzw. PACE) und der **OSZE** (OSZE PV bzw. OSCE PA). Sowohl die Positionen als auch die Funktionen dieser drei Gremien werden nun gegenübergestellt und analysiert.

Während sich die beiden PV ziemlich ähnlich sind, hebt sich das EP deutlich von ihnen ab. Es ist zwar ein Organ der EU, aber prinzipiell eine eigenständige Institution. Im Gegensatz zu den weniger bekannten Parlamentarischen Versammlungen, ist das Europäische Parlament mittlerweile zu einem der wichtigsten *player* der europäischen Politik geworden und steht in vielen Bereichen beinahe auf einer Ebene mit den RegierungsvertreterInnen im Ministerrat sowie mit der Europäischen Kommission. Außerdem ist das EP auch deshalb eine beispiellose Organisation, weil sie auf supranationaler Ebene agiert und sich aus Abgeordneten zusammensetzt, die aus derzeit noch 27 verschiedenen Nationen¹⁶⁴ stammen und die ausdrücklich in dieses Parlament gewählt wurden – auch wenn dies meist durch ein Listenwahlsystem geschieht.

PACE und OSCE PA sind hingegen „nur“ Glieder übergeordneter Organisationen. Außerdem wurden ihre Mitglieder nicht in diese Versammlungen gewählt, sondern lediglich in die jeweiligen nationalen Parlamente, von wo aus sie entsandt wurden.

Auf europäischer Ebene sind die Funktionen parlamentarischer Gremien noch vielfältiger. Die Funktionen der internationalen Ebene werden auch von EP, PACE und OSCE PA erfüllt. Das sind:

- die Bewusstseinsbildungsfunktion,

¹⁶² <http://www.osce.org/eea/13466.html>, abgerufen am 22.06.2010.

¹⁶³ Genauer gesagt zählt dieser Bereich zu den „*economic and environmental activities*“. Zuständig innerhalb der Organisation ist deshalb auch das OCEEA (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*).

¹⁶⁴ Kroatien und die EU haben am 9. Dezember 2011 den Beitrittsvertrag Kroatiens unterzeichnet. Kroatien dürfte damit mit 1. Jul 2013 der 28. EU-Mitgliedstaat werden.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/883&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, abgerufen am 14.01.2012.

- *agenda-setting*-Funktion,
- die Netzwerkfunktion und
- die *peer-pressure*-Funktion.

Bei der *peer-pressure*-Funktion ist das EP ein Sonderfall, da es diese Funktion nicht in der weiter oben geschilderten Form ausüben kann, da seine Abgeordneten nicht in den nationalen Parlamenten vertreten sind. Dennoch ist eine Verbindung zu den nationalen ParlamentarierInnen gegeben, und zwar hauptsächlich durch die Parteimitgliedschaft. So ist es durchaus denkbar, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments (*Members of the European Parliament – MEPs*) ihren nationalen Parteikollegen zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten raten. In entgegengesetzter Richtung kann sich dieser Druck natürlich auch aufbauen, dieser ist dann aber eine Funktion bzw. ein Instrument nationaler ParlamentarierInnen.

Abgesehen von diesen dreien nimmt die **Beratungsfunktion** eine zentrale Stellung auf der europäischen parlamentarischen Ebene ein. Immerhin war das Europäische Parlament lange Zeit nur ein beratendes Organ¹⁶⁵, die Parlamentarischen Versammlungen von ER und OSZE sind das immer noch. Auf der Website der ER PV wird diese Beratungsfunktion sogar sehr genau beschrieben:

*„Die von der Versammlung verabschiedeten Texte geben dem Ministerkomitee, den nationalen Regierungen, Parlamenten und politischen Parteien und anderen Gesellschaftsbereichen wichtige **Orientierungshilfen**. Ihre Initiativen haben auch zu einer Reihe von internationalen Verträgen (europäischen Konventionen) sowie anderen Rechtsinstrumenten geführt, die die Grundlage für einen wirklich europäischen Rechtsraum bilden. Die bekannteste ist die Europäische Menschenrechtskonvention, die ab 1950 zur Zeichnung aufgelegt wurde. Konventionsentwürfe werden vor ihrer Annahme durch das Ministerkomitee jeweils der Versammlung zur Stellungnahme vorgelegt.“¹⁶⁶ [Hervorhebung des Verfassers]*

Was hier „Orientierungshilfe“ genannt wird, entspricht exakt der Beratungsfunktion, die vom Verfasser dieser Arbeit beschrieben wird. Dabei ist die Einbettung in ein institutionelles Gefüge mit einer gewissen hierarchischen oder gewaltenteiligen Struktur ein klassisches Merkmal: Die Parlamentarischen Versammlungen haben die Aufgabe, die Entscheidungsträger des jeweiligen Gefüges (z.B.: das Ministerkomitee im Europarat oder den Rat der EU im Anhörungsverfahren) zu beraten. In diesem Fall haben die parlamentarischen Gremien selbst keine Entscheidungsmacht, können aber Einfluss nehmen durch diese Beratungsfunktion.

¹⁶⁵ Offiziell war das EP bis 1987 (Einheitliche Europäische Akte, EEA) die „Parlamentarische Versammlung“ von EGKS, EWG und EURATOM. Siehe dazu: Weidenfeld, Werner / Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage. Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos Verlag, 2007. S. 229f.

¹⁶⁶ http://www.coe.int/t/d/Parlamentarische_Versammlung/Intro.asp#Mitgliedsstaaten, abgerufen am 03.01.2011.

Darüber hinaus verfügen parlamentarische Gremien typischerweise über eine **Kontrollfunktion**. Vor allem das Europäische Parlament erfüllt eine wichtige Kontrollaufgabe bzw. hat wichtige Kontrollbefugnisse gegenüber der Europäischen Kommission und anderen Institutionen sowie den Mitgliedstaaten der EU. Hervorzuheben sind das Mitspracherecht des EP beim Haushaltsplan und die Möglichkeit eines Misstrauensantrags gegen die Kommission.¹⁶⁷

PACE und OSCE PA können diese Funktion nicht im selben Ausmaß aufweisen. Dennoch üben beide Gremien auch Kontrolle auf die übergeordnete Organisation aus. Dieser Umstand geht wiederum aus dem oben stehenden Zitat hervor: Dass Konventionsentwürfe vor ihrer Annahme durch das Ministerkomitee der Parlamentarischen Versammlung (in diesem Fall des Europarats) zur Stellungnahme vorgelegt werden, belegt und begründet die Kontrollfunktion dieser Versammlungen, welche durch die Stellungnahme über *soft power* gegenüber dem Ministerkomitee verfügen. Kontrolle können diese Parlamentarischen Versammlungen aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten der jeweiligen Organisation ausüben, indem sie etwaige Kritik in Berichten veröffentlichen, sollten sich einzelne Staaten bzw. deren Regierungen nicht an Beschlüsse der Dachorganisation halten.

Ein besonderes Merkmal des Europäischen Parlaments ist seine **Rechtssetzungsfunktion**. Das EP ist das einzige parlamentarische und direkt gewählte Organ, welches Gesetze auf supranationaler Ebene mitbestimmen kann. PACE und OSCE PA verfügen bei Weitem nicht über so starke Kompetenzen, schließlich kann das EP *hard law* anwenden bzw. mitgestalten, während den Parlamentarischen Versammlungen nur *soft law*-Instrumente zur Verfügung stehen. Ursprünglich nur beratendes Organ, erfuhr das Europäische Parlament von Vertrag zu Vertrag (auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union) immer mehr Mitspracherecht und andere Kompetenzen innerhalb der Gemeinschaft. Den jüngsten Schub erhielt das Parlament durch den Vertrag von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist. Stärkstes Anzeichen für die Aufwertung des EP – und dadurch der Demokratisierung und des gesamten Parlamentarismus in Europa – ist die „Beförderung“ des Mitentscheidungsverfahrens zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Parlament dem Ministerrat gleichgestellt ist. Dass es sich beim Lissabon-Vertrag um eine Stärkung des Parlamentarismus generell handelt, zeigt auch die Aufwertung der nationalen Parlamente, die verstärkte Kontrollrechte auf EU-Ebene erhalten. Dieser Umstand – nämlich die Stärkung von direkt gewählten Repräsentanten der Bevölkerung, sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler, sprich auf europäischer Ebene – ist ein starkes Zeichen für eine Demokratisierung der europäischen Politik. Auch die Demokratiequalität, im Sinne besserer Beteiligungsmöglichkeiten von möglichst breiten Bevölkerungsschichten, ist beim Reformvertrag in Form der Europäischen Bürgerinitiative gestiegen. Diese Tendenzen gehen im Übrigen Hand in Hand mit den Zielen des Europarats und der OSZE.

¹⁶⁷ Vgl. Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage. Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos Verlag, 2007. S. 233.

Betrachtet man abschließend nochmals jene parlamentarischen Gremien, die auf europäischer Ebene über politisches Gewicht verfügen, so fällt auf, dass es nicht nur die primär europäischen Organisationen (EP, PACE, OSCE PA) sind, sondern mittlerweile auch die nationalen Parlamente der Europäischen Union. Während die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE eher schwächere Gremien sind, die nur über *soft power* verfügen, hat das Europäische Parlament mittlerweile sehr starke Gesetzgebungskompetenzen. Solche haben die nationalen Parlamente zwar nicht über ihre Landesgrenzen hinaus, diese können europäische Rechtsakte aber dank des Vertrags von Lissabon im Sinne der Subsidiaritätskontrolle zumindest beeinflussen. Dass die hier genannten Parlamente bzw. Versammlungen nicht voneinander isoliert existieren, scheint ziemlich offensichtlich. Nicht nur personell gibt es starke Überschneidungen, auch auf organisatorischer Ebene gibt es enge Zusammenarbeit. Einerseits werden die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE von den nationalen Parlamenten beschickt, andererseits werden auf ihrer Website das Europäische Parlament sowie die Parlamentarische Versammlung des Europarats ausdrücklich unter der Kategorie „internationale Partner“ angeführt.¹⁶⁸

Alle diese parlamentarischen Gremien gemeinsam, zusammen mit ihren Funktionen auf europäischer Ebene, ihrer Verflechtung miteinander und die Netzwerke, die sie gemeinsam bilden, ergeben das System des **Europäischen Interparlamentarismus (EIP)**. Diesem System wird weiter unten ein eigenes Kapitel gewidmet (Kapitel 10). Die fünfte These scheint also gültig zu sein, da die einzelnen Elemente des Europäischen Interparlamentarismus, vor allem das EP und die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, an Bedeutung gewinnen und somit den EIP insgesamt aufwerten. Seiner Rolle muss heute schon in der Europapolitik Beachtung geschenkt werden, und sie wird tendenziell weiter an Einfluss zunehmen.

Aber auch die vierte These, der zufolge es zu einer Stärkung der Demokratie der europäischen Politik komme, ist in diesem Kapitel hinlänglich untermauert worden. Zwar tragen PACE und OSCE PA sehr wohl ihren Teil zu dieser Entwicklung bei, jedoch sind es wiederum die Parlamente der Europäischen Union, die – gestärkt durch den Vertrag von Lissabon – diesen Trend massiv stärken können.

Außerdem ist zu erwähnen, dass die zweite These auch die europäische Ebene betrifft: *Parlamente und sonstige parlamentarische Gremien nehmen auf internationaler und **europäischer** Ebene eine Sonderrolle als Organisationen ein. Sowohl ihre Position, wie auch ihre Funktion und ihre Arbeitsweise sind beispiellos und gewinnen zunehmend an politischem Gewicht.*

¹⁶⁸ http://www.OSCE_PA.org/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=178, abgerufen am 17.01.2011.

Die Parlamentarischen Versammlungen sind von der innerorganisationalen Struktur und dem Handlungsprinzip sehr ähnlich der IPU. Der Unterschied wurde bereits mehrmals erwähnt und liegt darin, dass diese PV keine eigenständigen Organisationen sind. Dennoch nehmen sie aufgrund ihres Aufbaus und ihrer Arbeitsweise eine Sonderrolle auf europäischer Ebene ein, die fast parallel zur Rolle der IPU auf internationaler Ebene einzuordnen ist. Noch viel spezieller ist die Rolle des Europäischen Parlaments. Außer ihm gibt es kein parlamentarisches Gremium auf dieser Welt, das Gesetze mit supranationalem Charakter mitbeschließen und maßgeblich beeinflussen kann. Diese besondere Gesetzgebungsfunktion macht das EP zu einem einzigartigen Akteur in Europa, aber auch global.

7.5. Fazit zur europäischen Ebene

Die Verbindung zu den theoretischen Grundlagen verläuft hier zwar ähnlich jener der Parlamente auf internationaler Ebene, dennoch sind gerade die Unterschiede bemerkenswert. So fügen sich die drei besprochenen Parlamente (EP, PACE und OSCE PA) nicht so naht- und problemlos in das *World-Polity*-Konzept ein wie IPU oder GOPAC. Vielmehr muss man dieses Konzept wieder herunterbrechen und von einer *European Polity* sprechen, in dem sich diese Organisationen hauptsächlich bewegen. Die drei wesentlichen Strukturmerkmale stammen wiederum von Hasse und Krücken (2005)¹⁶⁹:

- der Staat als Organisationsform des politischen Systems,
- formale Organisationen als grundlegendes Strukturprinzip und
- das rationale und autonome Individuum

Gleich ist den Parlamenten auf europäischer Ebene, dass sie genauso wie jene auf internationaler Ebene formale Organisationen sind und letztlich aus autonomen Individuen bestehen. Der entscheidende Unterschied betrifft das erstgenannte Strukturmerkmal: Zwar ist natürlich auch in Europa nach wie vor der Staat die wichtigste Organisationsform in der *European Polity*, doch kommt mit dem Gebilde der Europäischen Union ein völlig neuer Faktor hinzu. Die EU als politisches System *sui generis* ist weder mit einem Staat noch mit einer zwischenstaatlichen Organisation zu vergleichen. Genauso wenig ist sie als Bundesstaat einerseits oder als Staatenbund andererseits genau einzuordnen. Dennoch wird die EU mehr und mehr das bestimmende Element in der *European Polity*, und mit ihr gewinnen auch ihre Parlamente an Einfluss und Bedeutung. Die Differenz zwischen der *World Polity* und der *European Polity* liegt demnach einerseits natürlich in der räumlichen Beschränkung der *European Polity* auf Europa und andererseits darin, dass die Europäische Union als supranationales Gebilde den Staat als wichtigste Organisationsform überlagert.

¹⁶⁹ Vgl. Hasse, Raimund/Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag, 2005. S. 91.

Dennoch gibt es Fälle, in denen die Parlamente der europäischen Ebene sich durchaus als Teil der *World Polity* präsentieren. Nämlich dann, wenn sie ihre Reputation und Legitimität einsetzen, um mit Resolutionen, Deklarationen, Konventionen etc. Einfluss auf Gebiete außerhalb Europas ausüben. Ein aktuelles Beispiel bietet das Europäische Parlament in Hinblick auf die revolutionären Vorgänge in Nordafrika und im Nahen Osten: Am 17. Februar 2011 wurde bei der Plenartagung in Straßburg eine Entschließung zur „Lage in Ägypten“¹⁷⁰ angenommen. So wie der Europarat und die OSZE verfolgt auch das EP unter anderem folgende Ziele: den Einsatz für Menschenrechte, die Sicherung demokratischer Grundsätze und die Schaffung rechtsstaatlicher Grundprinzipien. Demgemäß nutzt das Europaparlament seine Legitimation und Reputation und fordert „*nachdrücklich Reformen zugunsten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit in Ägypten*“¹⁷¹ sowie friedliche wirtschaftliche und soziale Reformen oder auch das Einfrieren von Vermögenswerten von Personen, die staatliche Gelder veruntreut haben, etc. Solche Entschließungen sind zur Bewusstseinsbildungsfunktion zu zählen. Da das EP keinen rechtlichen Einfluss auf einen Staat außerhalb der EU ausüben kann, handelt es sich um eine Aufforderung, in der der Standpunkt des Parlaments klargemacht wird. Somit soll in Ägypten das Bewusstsein für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit geschärft werden, weshalb die Resolution ein Teil der Bewusstseinsbildungsfunktion ist. In diesem Fall ist sie allerdings nicht an die europäische Gesetzgebung, sondern mit *soft power* nach außen gerichtet.

Wendet man die anderen beiden Theoriestränge bei den parlamentarischen Gremien auf europäischer Ebene an, kommt man zu ähnlichen Schlüssen wie auf internationaler Ebene: Auch in Europa sind die parlamentarischen Gremien ein wichtiger und an Gewicht zunehmender Teil der *Governance*-Strukturen. Und auch die Bedeutung von Netzwerken für die Parlamente ist genauso groß und auch offensichtlich, wie es zuvor in Kapitel 6 dargelegt wurde. So kann Abbildung 7 (S. 76) auch auf (Inter-)Parlamentarische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene bzw. auf den Europäischen Interparlamentarismus angewendet werden.

Aufgrund der einzigartigen EU-Strukturen gibt es aber gerade beim *Governance*-Konzept (auf dieser Ebene kann nicht von *Global Governance* die Rede sein) einen entscheidenden Unterschied: Hier entsteht *Governance* nicht nur durch das Aufstreben nicht-staatlicher Akteure, denn in der Europäischen Union wird die Beteiligung solcher Organisationen gefordert und gefördert. Das betrifft insbesondere parlamentarische Gremien, wie aus einem Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema „*European Governance*“ bzw. „*Europäisches Regieren*“¹⁷² hervorgeht. Darin ist unter anderem zu lesen:

„*Es bedarf einer verstärkten Konsultations- und Dialogkultur, die [...] insbesondere das Europäische Parlament aufgrund seiner Rolle als Vertreter der*

¹⁷⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage in Ägypten, P7_TA-PROV(2011)0064, abgestimmt am 17. Februar 2011. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0064&language=DE&ring=B7-2011-0120>, abgerufen am 19.02.2011.

¹⁷¹ Ebd.

¹⁷² Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch. Kom (2001) 428. Brüssel: Europäische Kommission, 2001. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, abgerufen am 20.02.2011.

*Bürger an dem Konsultationsprozess beteiligt. [...] Außerdem könnte die bereits vom Europäischen Parlament praktizierte Einbindung der nationalen Parlamente und ihrer Ausschüsse für Europaangelegenheiten gefördert werden.“*¹⁷³
[Hervorhebung im Original]

Dieses Zitat betont in nur zwei Absätzen die wichtige Rolle des Europäischen Parlaments, aber auch die der nationalen Parlamente und von COSAC. Somit unterstreicht dieses Weißbuch nicht nur die Einbindung des Europäischen Parlaments in die *Governance*-Strukturen der EU, sondern auch die umfassende Bedeutung dessen, was vom Verfasser dieser Diplomarbeit **Europäischer Interparlamentarismus** genannt wird.

Dieser Umstand prägt das Bild der *European Polity* und grenzt sie von der *World Polity* jenseits der geographischen Einschränkung weiter ab. Insgesamt wird aber auch auf europäischer Ebene deutlich, dass den Regierungen mit den Parlamentarischen Gremien starke *player* gegenüberstehen. Es sind Tendenzen zu einer **Ausbalancierung des Machtgefüges** zwischen staatlichen, parlamentarischen und nicht-staatlichen (darunter auch wirtschaftlichen) Organisationen sowie Institutionen erkennbar. Ein solcher Wandel ist auf internationaler Ebene nur in Ansätzen vorhanden, aber im politischen System Europas ist dieser Trend durch den aufgezeigten Bedeutungsgewinn der Parlamente in Europa auch eine Veränderung hin zu (noch) mehr Demokratie. Außerdem spricht diese Ausbalancierung dafür, dass These 1 (*Die Zunahme Interparlamentarischer Zusammenarbeit führt auf internationaler Ebene zu einem Machtgleichgewicht zwischen Regierungen und INGOs.*) zumindest auf europäischer Ebene durchaus Gültigkeit besitzt.

¹⁷³ A.a.O. S. 22.

8. Exkurs: Korruptionsbekämpfung

Bereits mehrere Male wurde in der vorliegenden Arbeit auf das Thema Korruption bzw. Korruptionsbekämpfung hingewiesen. Der hier dargestellte Exkurs soll ein praktisches Beispiel geben für ein Themenfeld, das im Rahmen Interparlamentarischer Zusammenarbeit (IPZ) einen großen Stellenwert einnimmt. Dieses Thema ist deshalb so geeignet, weil a) Korruption nicht nur in Österreich in den letzten Monaten und Jahren sehr stark im öffentlichen Diskurs behandelt wurde, b) Korruption auf allen drei Ebenen von den jeweiligen Parlamenten behandelt wird, c) Korruptionsbekämpfung unabhängig von der politischen Ebene einen wichtigen Bestandteil der Kontrollfunktion von parlamentarischen Gremien darstellt und d) deshalb die Wechselwirkung zwischen Parlamenten und Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) deutlich wird. Wohl gibt es mehrere Themen, anhand derer die Arbeit Interparlamentarischer Organisationen sowie die Funktionsweise von IPZ aufgezeigt werden können – etwa die Verteidigung und Verbreitung der Menschenrechte. Doch für diese spezielle Verbindung (Parlament – Rechnungshof) gibt es wohl kein geeigneteres Beispiel, das sowohl auf internationaler, als auch auf europäischer und nationaler Ebene derart intensiv von den entsprechenden Organen/Gremien behandelt wird.

Da Korruption ein äußerst weitläufiger Begriff ist, der mit verschiedensten Bedeutungen aufgeladen und dennoch schwer zu fassen ist, folgt zunächst eine Definition dessen, was für diese Arbeit als „korrupt“ verstanden werden soll. Da der Fokus der Forschung aber nicht auf der Korruptionsbekämpfung im Sinne von Strafverfolgung liegt, sondern auf Interparlamentarischer Zusammenarbeit, versucht diese Definition nicht, einen strafrechtlichen Bestand genau zu umreißen, sondern viel eher ein breiteres Spektrum von Korruption abzudecken, um einen möglichst großen Teil der Interparlamentarischen Arbeit erfassen zu können. Außerdem werden verschiedene Formen, Ursachen und Folgen von Korruption erörtert. Schließlich zeigt dieser Exkurs auf, welche Rolle parlamentarische Gremien (und ORKB) in der Korruptionsbekämpfung spielen. Dazu dient auch eine Auswahl an Dokumenten, die unter anderem aus IPZ entstanden und somit als deren Output zu verstehen sind.

8.1. Definition des Begriffs „Korruption“

Auszüge aus dem Lateinisch – Deutsch Schulwörterbuch „Stowasser“:

„**cor-rumpō** 3. rūpī, ruptus **1. beschädigen, verletzen; ... 2. verderben = schlecht machen; ... 3. metaph. (moralisch) verderben ... a. verführen. b. bestechen, verleiten**“¹⁷⁴
„**corruptiō**, ōnis, f. ... **1. Verderbtheit ... Mf. 2. Bestechung**“¹⁷⁵

¹⁷⁴ Stowasser, J.M./Petschenig, M./Sktusch, F.: Stowasser. Österreichische Schulausgabe. Lateinisch – deutsches Schulwörterbuch. Wien: öbv & hpt Verlagsgesellschaft, 1997. S. 128.

¹⁷⁵ Ebd.

Es ist äußerst schwierig, eine klare Definition von Korruption zu finden. Das hat zumindest zwei Ursachen: Zum einen ist der Begriff kein genuin wissenschaftlicher. Er ist sehr alt und im alltäglichen Sprachgebrauch so geläufig, dass er naturgemäß ziemlich breit gefächert und unscharf ist. Zum anderen wird der Begriff in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Kriminologie, Politikwissenschaft u. ä.) verwendet und deshalb auch aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Außerdem ist es *„eine der großen Schwierigkeiten, wenn man über Korruption redet, [...] dass ja wirklich kein Mensch weiß, wie umfangreich das Problem ist.“*¹⁷⁶

Eine knappe Definition, die weit verbreitet ist, bezeichnet Korruption als *„die private Zweckentfremdung öffentlicher Güter“*¹⁷⁷, die von Konstadinos Maras (2009) konkretisiert wird:

*„Der Standarddefinition zufolge liegt eine Verletzung der Amtspflicht beziehungsweise korruptes Verhalten dann vor, wenn sich eine Abweichung von den Regeln der Amtsführung aufgrund von Vorteilsnahme beziehungsweise Bestechlichkeit, Nepotismus oder Aneignung von öffentlichen Ressourcen für private Zwecke feststellen lässt.“*¹⁷⁸

Die Trennung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit spielt hier eine große Rolle, vor allem in den westlichen Industrieländern. In verschiedenen Kulturen variiert allerdings dieses Verständnis von Korruption, sowie auch das Verständnis von Öffentlichkeit und Privatheit. In einem Factsheet des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschaft (2005) zum Thema *„Korruption und Korruptionsbekämpfung“* ist folgende Definition zu lesen:

*„Korruption ist der **Missbrauch einer Vertrauensstellung zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils**. Korruption umfasst sowohl die Korruption des Vertrauensträgers (aktive Korruption) als auch dessen Bereitschaft, sich korrumpieren zu lassen (passive Korruption). Korruption schliesst [sic!] den ‚Missbrauch einer öffentlichen Stellung zum persönlichen Vorteil‘ ein, geht aber darüber hinaus.“*¹⁷⁹ [Hervorhebung im Original]

In dieser Definition soll auch klar werden, dass sich Korruption nicht nur auf die TrägerInnen öffentlicher Ämter bezieht, sondern sehr wohl auch in der Wirtschaft auftaucht. Diese Erweiterung des Begriffes auf den Bereich der (Privat-)Wirtschaft ist von entscheidender Bedeutung, will man das Phänomen der Korruption als Ganzes betrachten. Auch Gabriela Moser betrachtet Korruption als *„[...] de[n] Missbrauch einer Vertrauensstellung in einer Funktion in Verwaltung und Justiz, Wirtschaft und Politik oder auch bei nicht-wirtschaftlichen*

¹⁷⁶ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 447-449.

¹⁷⁷ Giannakopoulos, Angelos/Tänzler, Dirk: Deutsche Ansichten zur Korruption. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 14.

¹⁷⁸ Maras, Konstadinos: Lobbyismus in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 33.

¹⁷⁹ Staatssekretariat für Wirtschaft: Factsheet Korruption und Korruptionsbekämpfung. 2005. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6596.pdf>, abgerufen am 15.01.2011.

Vereinigungen¹⁸⁰. Im Übrigen befindet sich das wahrscheinlich wichtigste Untersuchungsfeld genau an der Schnittstelle zwischen Politik (bzw. öffentlichen Ämtern) und Wirtschaft, bedenkt man die gigantischen Summen, die in der öffentlichen Auftragsvergabe (bzw. im Beschaffungswesen) kursieren.

Eine noch exaktere und umfassendere Beschreibung für diesen Untersuchungsgegenstand liefert Tanja Rabl (2009):

„Korruption ist von der Norm abweichendes Verhalten, das sich im Missbrauch einer Funktion in Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft zugunsten einer anderen Person oder Institution äußert. Dieser Funktionsmissbrauch erfolgt auf Initiative eines anderen oder aus Eigeninitiative, um einen Vorteil für sich oder einen Dritten zu erlangen. Als Ergebnis wird ein Schaden oder Nachteil für Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft erwartet oder tritt tatsächlich ein. Die korrupten Handlungen werden einvernehmlich geheim gehalten.“¹⁸¹

Diesen Diskurs um die Definition von Korruption zeichnet auch Birgit Pech (2009) in ihrem Bericht¹⁸² zu Korruption und Demokratisierung nach. Sie stößt dabei auf eine Spezifizierung der hier erstgenannten Definition, die da lautet: Korruption ist *„the abuse of public power for private or political gain“¹⁸³*. Diese Erweiterung der Definition soll vor allem dem Kritikpunkt Rechnung tragen, dass Korruption nicht nur ausschließlich zur (finanziellen) Selbstbereicherung, sondern auch dem Erhalt bzw. Ausbau politischer (oder andersartiger) Macht genutzt werden kann.¹⁸⁴ Auch Hans-Peter Martin, der den Begriff Korruption vermeiden möchte, sagt: *„Also ich würde eher von Missbrauch sprechen oder von Gefälligkeiten aus einem Eigennutz zum Schaden des Allgemeininteresses.“¹⁸⁵* Im weiteren Verlauf des Interviews konkretisiert Martin korruptives Handeln im Hinblick auf Karrierechancen: *„Sehr häufig [ändern] Leute ihr Verhalten [...] wider besseren Wissens, um sich halt daraus einen Vorteil [...] herauszuschinden.“¹⁸⁶*

Diese Ansicht ist zwar durchaus berechtigt, reicht aber aufgrund der nur punktuellen Erweiterung des Korruptionsbegriffes noch nicht weit genug. Vielmehr muss bei so einer Verbreiterung des Begriffs noch weiter gegangen werden. Sinnvoll ist in diesem Fall, dass „persönliche Bereicherung“ nicht nur um den politischen Faktor ergänzt wird, sondern, dass

¹⁸⁰ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 3-5.

¹⁸¹ Rabl, Tanja: Der korrupte Akteur. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 26.

¹⁸² Pech, Birgit: Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. INEF-Report 99/2009. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): Duisburg-Essen, 2009.

¹⁸³ World Bank: Strengthening World Bank Group Engagement in Governance and Anticorruption. Washington DC, 2007. zit. nach: Pech, Birgit: Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. INEF-Report 99/2009. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): Duisburg-Essen, 2009. S. 8.

¹⁸⁴ Vgl. Pech, Birgit: Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. INEF-Report 99/2009. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): Duisburg-Essen, 2009. S.8.

¹⁸⁵ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 22-24.

¹⁸⁶ A.a.O. Z. 313-316.

eine solche Bereicherung verstanden wird als eine Vermehrung von Kapital im Bourdieu'schen Sinn¹⁸⁷. Diesem Verständnis nach gibt es verschiedene Kapitalarten, derer man sich bereichern kann. Dazu zählt eben nicht nur das ökonomische Kapital, sondern auch kulturelles, soziales und symbolisches Kapital¹⁸⁸. Somit wird auch der „*political gain*“ durchaus berücksichtigt, aber die Definition geht weit darüber hinaus.

Nicht zu vernachlässigen ist im Übrigen auch die legistische Dimension der Korruption. Sie ist mittlerweile ein Tatbestand des Strafgesetzbuches, und in Österreich gibt es sowohl ein Antikorruptionsgesetz (vor allem §§ 304 ff StGB) als auch seit 01.01.2010 eine eigene Korruptionsstaatsanwaltschaft. Rau meint diesbezüglich:

„Wenn mich jemand Zwingen würde, Korruption zu definieren, dann würde ich sagen, das ist eine brauchbare Definition, so wie sie in der Zivilrechtskonvention drin steht.“¹⁸⁹

Da auch von der Parlamentsdirektion auf diese Definition in der Zivilrechtskonvention des Europarats hingewiesen wurde, wird dem Kapitel 8.5.3 vorgegriffen und diese Definition schon hier angeführt:

„Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet ‚Korruption‘ das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält.“¹⁹⁰

In der vorliegenden Arbeit wird mit einem möglichst breit gefassten Begriff von Korruption gearbeitet. Eine Einschränkung auf einen bestimmten Teilbereich von Korruption soll zudem nicht vorgenommen werden. Eine Definition, die möglichst viele Aspekte dieses Themas umfasst, könnte wie folgt gefasst werden:

Zu Korruption bzw. korrupten Verhalten zählen alle Akte, bei denen eine öffentliche, wirtschaftliche oder private Vertrauensposition ausgenutzt wird, um geheim und auf illegaler und/oder illegitimer Art und Weise einen persönlichen Vorteil in Form von Kapital welcher Art auch immer zu lukrieren. Zu korrupten Personen zählen sowohl jene, die eine Vertrauensperson (also ein/e Amtsträger/in bzw. Entscheidungsträger/in o. ä.) mit welchen Mitteln auch immer dazu verleiten, das ihnen zugesprochene Vertrauen zu missbrauchen, als auch die Vertrauenspersonen selbst, wenn sie sich zum Vertrauensmissbrauch zur persönlichen Bereicherung verleiten lassen.

¹⁸⁷ Vgl. Bourdieu, Pierre Félix: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA, 1997.

¹⁸⁸ Für eine kurze Beschreibung siehe: Wagner, Gerhard: Eine Geschichte der Soziologie. Konstanz: UVK, 2007. S. 228.

¹⁸⁹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 14-16.

¹⁹⁰ Kapitel 1, Art. 2, Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats. Straßburg, 04.11.1999.

Diese Definition hat den Vorteil, auf alle Ebenen des gesellschaftlichen Lebens anwendbar zu sein. Außerdem zählt sie auch Verhaltensweisen zu Korruption, die möglicherweise gesetzlich nicht verboten sind. Somit ist klar, dass Korruption kein bloßer Tatbestand ist, sondern sehr wohl auch über eine starke moralische Komponente verfügt, die den geheimen Vertrauensmissbrauch zum persönlichen Vorteil in den Vordergrund stellt. Diese Seite des Korruptionsbegriffes geht ebenfalls aus den Experteninterviews hervor. Wolfgang Rau meint: *„Dadurch, dass die üblichen Definitionen einzelner Tatbestände es immer mit unbilligem Vorteil zu tun haben – [...] das ist ein moralisches [...] Konzept“*¹⁹¹ Eine Bestätigung der letztgenannten Definition liefert außerdem H.P. Martin: *„Nicht alles, was legal ist, ist legitim.“*¹⁹² Schließlich nimmt diese Definition keine Einschränkungen auf die (unten behandelten) verschiedenen Formen von Korruption vor, womit der Begriff ebenfalls möglichst breit gehalten wird.

8.2. Ursachen und Folgen von Korruption

Noch diffiziler als eine klare Definition zu fassen, ist es, die Ursachen für Korruption bzw. korruptes Verhalten zu ergründen. Auch hier gibt es verschiedene Erklärungsansätze. Über eines ist man sich im aktuellen wissenschaftlichen Diskurs jedoch einig: Die gängige Ansicht der Politikwissenschaft der 1960er Jahre, dass Korruption ein Entwicklungsphänomen sei¹⁹³, ist größtenteils abzulehnen. Dieser Ansicht nach wären die „voll zivilisierten“ und industrialisierten Staaten der westlichen Hemisphäre praktisch „sauber“, also frei von Korruption. Die sich entwickelnden Staaten jedoch, in denen sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Lage weder so stabil noch so hoch entwickelt wie in Westeuropa und Nordamerika erscheint, seien viel anfälliger, ja geradezu prädestiniert für Korruption. Heute ist diese Tendenz zwar noch erkennbar:

*„Wir sehen halt den direkten Zusammenhang zwischen eben Korruptionsindizes und der Entwickeltheit nach traditionellen Muster eines Rechtsstaats, einer Demokratie und auch der Wirtschaft.“*¹⁹⁴

In den letzten Jahren und Jahrzehnten stellte sich jedoch auf teils schockierende Art und Weise heraus, dass westliche Demokratien wie Deutschland oder auch Österreich von Korruption sehr wohl betroffen sind und Demokratie selbst durchaus mit Korruption verträglich ist. Gerade in der jüngeren Vergangenheit sieht Rau einige Probleme:

*„Die Anreize zu korruptivem Verhalten, die sind massiv. Und die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise trägt sicherlich nicht dazu bei, diese Anreize zu reduzieren.“*¹⁹⁵

¹⁹¹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 38-40.

¹⁹² Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 333-334.

¹⁹³ Giannakopoulos, Angelos/Tänzler, Dirk: Deutsche Ansichten zur Korruption. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 13.

¹⁹⁴ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 282-285.

¹⁹⁵ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 461-464.

Über die Ursachen von Korruption meint Hans-Peter Martin: „*Letztendlich ist es [...] einer der Ausdrücke der menschlichen Gier, eines sehr wenig ausgeprägten Unrechtsbewusstseins*“¹⁹⁶.

Oftmals wird von Seiten der Privatwirtschaft als Argument angeführt, dass Schmiergeldzahlungen quasi unerlässlich wären, um Aufträge (meist im Ausland) zu erhalten. Ohne diese Aufträge (also ohne die Schmiergeldzahlungen) würde dem nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Unternehmen selbst sehr viel Geld entgehen und außerdem würden Arbeitsplätze gefährdet werden. Auch der Schriftsteller Martin Walser schlägt in einem Interview mit der Zeitschrift „Capital“ in dieselbe Kerbe: „*Jeder weiß, dass in vielen Ländern Großaufträge ohne Bestechung nicht zu bekommen sind*“¹⁹⁷. In bestimmten Fällen von Korruption spricht Walser sogar von einer „*sehr solide[n], vernünftige[n] Konstruktion*“¹⁹⁸.

Mit diesem und ähnlichen Argumenten wird einerseits versucht, die eigenen korrupten Praktiken zu rechtfertigen (hier ist nicht Martin Walser *in persona* gemeint), und andererseits soll mit dem Hinweis auf das BIP und die Arbeitsplätze den nationalen PolitikerInnen ein Grund geliefert werden, diese Praktiken nicht zu stoppen. Dieses Argument ist zwar moralisch gesehen schon nicht haltbar (Heiligt der Zweck die Mittel?) und kann auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht ernsthaft vertreten werden. Johann Graf Lambsdorff, der an der Universität Passau lehrt und maßgeblich an der Erstellung des *Corruption Perception Index* von *Transparency International* beteiligt ist, und Lotte Beck (2009) führen vor Augen, dass die Argumente, welche z.B. von Walser vertreten werden, vielleicht kurzfristig einleuchten mögen, auf lange Sicht aber einfach nicht stimmen: Werden öffentliche Angestellte, also die Agenten, bestochen, so verspricht sich der/die Bestecher/in eine Überwindung von bürokratischen Hürden. Aber:

„*Übermäßige Bürokratie wird nicht durch Bestechung überwunden. Vielmehr schafft die Bestechung den Nährboden für Überregulierung. Diese Regulierungen werden zum Selbstzweck.*“¹⁹⁹

Außerdem wird im Bereich der Auftragsvergaben nicht dem Produzenten mit dem besten Produkt, sondern jenem mit den höchsten Bestechungsgeldern der Vorzug gegeben, was offensichtlich zu Qualitätsverlust führt²⁰⁰ und auch der Logik eines freien Marktes widerspricht. Hans-Peter Martin, der der Privatwirtschaft ein schnelleres und konsequenteres Handeln bei Korruptionsfällen bescheinigt, meint:

¹⁹⁶ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 60-61.

¹⁹⁷ <http://www.capital.de/unternehmen/100013069.html>, abgerufen am 04.01.2010.

¹⁹⁸ Ebd.

¹⁹⁹ Vgl. Lambsdorff, Johann Graf/Beck, Lotte: Korruption als Wachstumsbremse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 21.

²⁰⁰ Selbst wenn zufällig der Produzent mit dem qualitativ hochwertigsten Produkt auch am meisten Gelder für Bestechung auszahlt, so ist klar, dass ihm die Ressourcen, die an *kickbacks* verloren gehen, für Investitionen in höhere Produktqualität fehlen.

„[Korruption, TS] ist ein richtiges Krebsgeschwür für jeden Rechtsstaat und zwar im fortgeschrittenen Stadium, und auch für jede Demokratie und auch für die wirtschaftliche Entwicklung und das ist einfach den Wirtschaftstreibenden [...] sehr massiv klar.“²⁰¹

Aber nicht nur korrupte Agenten („*administrative Korruption*“²⁰²), sondern auch korrupte Prinzipale („*politische Korruption*“²⁰³) fügen einer Volkswirtschaft erheblichen Schaden zu. In ihren Studien belegen Lambsdorff und Beck (2009) eindeutig, dass Korruption zur Senkung der Produktivität sowie auch des Nettokapitalimportes einer Volkswirtschaft führen²⁰⁴. Damit ist Bewiesen, dass rationale ökonomische Überlegungen keineswegs die Ursache für Korruption sind. Festzuhalten bleibt: „*Korruption ist ein Wachstumshemmnis.*“²⁰⁵

Eine weniger auf die Wirtschaft, sondern mehr auf die Demokratiequalität bezogene Perspektive nimmt Birgit Pech (2009) in ihrem schon erwähnten Bericht ein. Sie spricht davon, dass institutionelle Anreizstrukturen ebenfalls eine wichtige Ursache von Korruption seien. Wenn formelle oder informelle Institutionen die Anreize und Möglichkeiten schaffen, dass Korruption profitabel wird, so wird korruptes Verhalten aus Sicht des (korrupten) Akteurs zu rationalem Verhalten²⁰⁶. Die Folgen auf die staatliche Wohlfahrt, die Konsolidierung von Staatlichkeit und die Demokratie eines Landes sind gleichermaßen vielschichtig wie gravierend. Pech (2009) nennt unter anderem folgende Auswirkungen, die mit einem höheren Korruptionsausmaß einhergehen:

- Hohe sozioökonomische Kosten
- Geringeres Pro-Kopf-Einkommen
- Senkung der Attraktivität eines Landes für Investoren
- Verringerung der Steuereinnahmen
- Ungleichheit der Einkommen und beim Zugang zu Land und Bildung
- Geringere staatliche Ausgaben für Gesundheit und Bildung
- Instrumentalisierung des Staates und Blockierung von systemnotwendigen Adaptionsleistungen durch dominante (korrupte) Eliten
- Vertrauensverlust seitens der Bevölkerung und der Wirtschaft in öffentliche Bedienstete und in demokratische Institutionen selbst
- Verringerung der Demokratiequalität bis hin zu Gefährdung der Demokratie speziell in schwachen Demokratien bzw. in Staaten, die sich in einem demokratischen Transformationsprozess befinden

²⁰¹ Interview mit Hans-Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 116-119.

²⁰² Lambsdorff, Johann Graf/Beck, Lotte: Korruption als Wachstumshemmnis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2009. S. 21.

²⁰³ A.a.O. S. 22.

²⁰⁴ A.a.O. S. 22ff.

²⁰⁵ A.a.O. S. 25.

²⁰⁶ Vgl. Pech, Birgit: Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. INEF-Report 99/2009. INEF: Duisburg & Essen, 2009. S. 12.

- Hemmung des Demokratisierungsprozesses und der Ausbildung von Rechtsstaatlichkeit in Transformationsländern²⁰⁷

Pech fasst die (möglichen) Implikationen auf die Demokratie (-qualität) zusammen:

„Insgesamt wird Korruption also weithin als ein Phänomen wahrgenommen, das mit zunehmend endemischen Charakter zersetzend auf die Prinzipien und Spielregeln des demokratischen Prozesses wirkt, den demokratischen Legitimationsanspruch im Kern berührt und im Extremfall die Systemstabilität insgesamt in Frage stellt.“²⁰⁸

Um den Ursachen von Korruption nachzugehen, schlägt Maximilian Burger-Scheidlin (2008) folgende Gründe vor:

„Die Ursachen sind vielfältig. In ärmeren Ländern sind vielfach die offiziellen Gehälter so niedrig, dass Beamte, aber auch Privatangestellte nicht, oder nur schwer davon leben können [...] Aber es sind nicht nur die relativ Armen, die korrupt sind [...] Vielfach ist es die Gier von Machthabern (Politikern, Amtsträgern, Managern), die es wahrscheinlich nicht notwendig haben, aber die Gelegenheit einer schwachen Gesetzesdurchsetzung nützen [...] um sich auf die Kosten der Allgemeinheit der Unternehmen zu bereichern.“²⁰⁹

Diese Begründung der Korruption ist teilweise wesentlich elaborierter und unterscheidet verschiedene Facetten. Einerseits wird unterschieden, ob korruptes Verhalten aus Notwendigkeit oder aus Gier heraus entsteht. Andererseits werden hier die oben schon angesprochenen verschiedenen Sphären der Gesellschaft – nämlich öffentlicher Bereich, Wirtschaft, Privatpersonen – differenziert. Da die vorliegende Arbeit nicht versucht, Korruption in unserer Gesellschaft oder gar in verschiedenen Kulturen zu ergründen, soll die oben stehende Erklärung von Burger-Scheidlin (2008), Korruption entstehe sowohl aus Notwendigkeit, aber auch aus Gier, soweit ausreichen.

8.3. Die Rolle parlamentarischer Gremien bei der Korruptionsbekämpfung

Im Grunde wurde die Frage, warum sich gerade Parlamente mit Korruptionsbekämpfung beschäftigen sollen, bereits beantwortet. Es ist die elementare Funktion der Kontrolle, die gerade parlamentarische Organisationen dazu prädestiniert, dieses Phänomen der Korruption zu behandeln. Mit den Worten von Gabriela Moser: *„Also es ist sozusagen eine demokratiepolitische Grundaufgabe.“²¹⁰* Diese Berufung geht so weit, dass es mit GOPAC

²⁰⁷ Vgl. a.a.O. S. 14ff.

²⁰⁸ A.a.O. S. 25.

²⁰⁹ Burger-Scheidlin, Maximilian: Korruption im Außenhandel. In: Fellman, Ilan/Klug, Friedrich (Hg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung. IKW-Schriftenreihe, lfd. Nr. 116. Linz: Eigenverlag des Magistrats Linz, 2008. S. 230.

²¹⁰ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 27.

(*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption*) sogar eine Interparlamentarische Organisation (IPO) gibt, die sich ausschließlich mit Korruptionsbekämpfung beschäftigt. Darüber hinaus wurde anhand des Europarats und seiner Parlamentarischen Versammlung (Kapitel 7.2.) gezeigt, dass sich der Kampf gegen Korruption für Parlamentarische Gremien direkt von ihrem Einsatz für Menschenrechte ableitet, welcher wiederum direkt vom Ideal der Demokratie und dem Ziel ihrer Verbreitung abstammt. Somit ist die Korruptionsbekämpfung ein logisches Aufgabengebiet für Parlamente und IPOs.

Auf den verschiedenen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems gibt es offensichtlich unterschiedliche parlamentarische Gremien, die auch ganz unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen aufweisen. So liegt es eigentlich auf der Hand, dass eine ebenenspezifische Analyse angestellt werden muss.

Auf der **nationalen Ebene** sind die nationalen Parlamente Gesetzgeber und können somit Gesetze beschließen, die verschiedene Tatbestände, die zu Korruption zu zählen sind, unter Strafe stellen. Möglich sind auch Untersuchungsausschüsse, die konkrete Fälle mit Korruptionsverdacht aufrollen. (Wieder kann Österreich als geeignetes Beispiel herangezogen werden: Am 20. Oktober 2011 wurde im Österreichischen Parlament der Untersuchungsausschuss zur „Klärung von Korruptionsvorwürfen“ eingesetzt.²¹¹) Da nationale Parlamente diese Instrumente zu Verfügung haben, nehmen sie auch eine wesentliche Rolle in der Korruptionsbekämpfung ein. *In puncto* Interparlamentarischer Zusammenarbeit ist vor allem der Erfahrungsaustausch über die interparlamentarischen Netzwerke vordergründig („[...] Netzwerke, Netzwerke eindeutig.“²¹²). So schildert die Parlamentsdirektion ihre Zusammenarbeit bzw. ihren Erfahrungsaustausch mit anderen Parlamenten folgendermaßen:

„Sehr wohl kommt es aber bei Besuchen von Delegationen ‚neuer Demokratien‘, d.h. insb[esondere, TS] aus Ländern des Westbalkans oder Zentralasiens, dazu, dass dieses Thema angesprochen wird, sei es, um auf gemachte Fortschritte oder auf Schwierigkeiten hinzuweisen. Dabei wird natürlich auf die österreichische Gesetzeslage und die im Bereich Korruption tätigen Institutionen hingewiesen.“²¹³

Die Arbeit des Österreichischen Parlaments lässt sich aber auch als Beispiel dafür heranziehen, wie die nationalen Parlamente sich international einbringen können:

„Das österreichische Parlament nimmt an den Arbeiten der von Ihnen angesprochenen Versammlungen [IPU, GOPAC, ER PV und OSZE PV, TS] mit Ausnahme der Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) teil. Diese Organisationen haben relativ häufig das Thema Korruption, zumeist im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, auf ihrer Tagesordnung.“

²¹¹ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml#tab-Sitzungsueberblick, abgerufen am 17.01.2012.

²¹² A.a.O. Z. 189.

²¹³ Schriftliche Stellungnahme der Parlamentsdirektion vom 30.08.2010, S. 6.

*[...] Es gab aber auch Einzelkonferenzen zu diesem Thema [...] Schließlich ist auch auf Diskussionen zu diesem Thema bei Treffen des Europäischen Parlaments mit den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten hinzuweisen.*²¹⁴

Etwas diffiziler verhält sich die Sache auf **europäischer Ebene**. Das Europäische Parlament ist nicht alleiniger Gesetzgeber, sondern muss sich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit dem Ministerrat auf Lösungen einigen. Somit wird es sehr schwierig, die Interessen des Parlaments komplett durchzusetzen. Gefragt nach der Bedeutung des Europäischen Parlaments bei der Korruptionsbekämpfung, stellt der Europa-Abgeordnete H.P. Martin ein sehr negatives Zeugnis aus:

*„So gut wie keine. Das ist sehr bedauerlich, das ist Camouflage, da wird so getan als ob. [...] gerade im Verhältnis zu OLAF, was ja dann die Behörde wäre, die da entsprechend tätig werden müsste, gibt's sehr, sehr viele politische Absprachen und Rücksichtnahmen.*²¹⁵

Ebenso wie auf nationaler Ebene kann auch das EP eigentlich nur sekundärrechtliche Rahmenbedingungen schaffen, wie etwa die Verordnung (EG) Nr. 1073/99 über die Verfahrensregeln für Untersuchungen von OLAF (das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, *Office européen de lutte anti-fraud*). Ansonsten bleibt dem Europäischen Parlament noch die Möglichkeit, entsprechend der Bewusstseinsbildungsfunktion Resolutionen oder Ähnliches zu beschließen, die aber möglicherweise die Europäische Kommission, den Ministerrat, unter Umständen auch die Mitgliedstaaten dazu bewegen könnten, entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption zu setzen. Im Sinne der Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments ist eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof unerlässlich, welcher regelmäßig im Plenum des EP Berichte über seine Arbeit vorlegt. Eine andere starke Komponente der Korruptionsbekämpfung findet im Rahmen des Europarats statt: Einerseits gibt es mit dem Strafrechts- und dem Zivilrechtsübereinkommen rechtlich bindende Rahmenbedingungen, und andererseits bildet die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) eine Institutionalisierung des Kampfes gegen Korruption. In Bezug auf diese Staatengruppe ist vor allem der Einfluss der Parlamentarischen Versammlung des Europarats interessant. Der GRECO-Exekutivsekretär Rau gibt Aufschluss:

*„Die Parlamentarische Versammlung hat aber schon enorm viel auf dem Gebiet gemacht. Deswegen, es lohnt sich auf jeden Fall, mal dahin zu sehen, weil die Parlamentarische Versammlung ein großes Interesse daran hat, die Antikorruptionsarbeit des Europarates selber zu unterstützen.*²¹⁶

²¹⁴ A.a.O. S. 7.

²¹⁵ Interview mit Hans Peter Martin vom 24.02.2010, Z. 147-150.

²¹⁶ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 174-178.

Speziell PACE übt in ihrem Kampf gegen Korruption mehrere Funktionen aus, die Wolfgang Rau anschaulich zusammenfasst:

„Das standard setting führt sozusagen über monitoring dann zu technical assistance. Das ist so ein bisschen der Kreis, der sich irgendwo schließt und der insgesamt Sinn macht vom Ansatz her. Und da drin spielt beispielsweise die Parlamentarische Versammlung schon immer eine Anstoßrolle.“²¹⁷

Die Bewusstseinsbildungsfunktion ist auf **internationaler Ebene** der maßgebliche Faktor bei der Arbeit Interparlamentarischer Organisationen. Speziell die IPU und GOPAC nutzen ihre Reputation und (indirekte) Legitimation, um mit Resolutionen und Deklarationen auf das Problem der Korruption aufmerksam zu machen, und die Entscheidungsträger auf allen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems zu entsprechenden Handlungen zu bewegen. So ist beispielsweise eine Rückwirkung auf die europäische Ebene zu konstatieren, wie Wolfgang Rau im Interview bestätigt:

„Die einzige Organisation, mit der wir [GRECO, TS] etwas Kontakt haben, ist GOPAC. Was aber wahrscheinlich in erster Linie damit zu tun hat, dass GOPAC halt auf der internationalen Bühne wirklich sehr aktiv ist und auch seinerseits auch das Gespräch sucht mit den üblichen Korruptionskämpfern auf internationaler Ebene.“²¹⁸

Zur Arbeit von GOPAC berichtet Rau weiters:

„GOPAC hat immer, bei den Staatenkonferenzen der UN, also der UNCAC, eine gewisse Rolle gespielt. Ich vermute, das hatte was damit zu tun, dass sie selber auch bemüht waren, da präsent zu sein. Die haben da side events organisiert. So wie Transparency International auch gelegentlich side events organisiert.“²¹⁹

Einige Faktoren ziehen sich durch alle drei Ebenen: Die Bildung von Netzwerken (zum Austausch von Erfahrungen, Know-How und *best-practice*-Modellen), die Ausübung von Druck (unter anderem *peer pressure*), *agenda setting* und die Funktion der Bewusstseinsbildung spielen bei der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Interparlamentarischen Zusammenarbeit sehr wichtige Rollen – zumindest theoretisch:

„[U]nter dem Gesichtspunkt Bewusstseinsbildung, das Thema auf der Tagesordnung halten, die Parlamente vielleicht stärker mobilisieren, sich mit diesem Thema zu beschäftigen, und [...] über diesen Umweg die Regierungen stärker zu mobilisieren, etwas zu tun. Das könnte man sich vorstellen, aber das ist wahrscheinlich eher eine ideale Welt, das findet in der Praxis nicht unbedingt statt.“²²⁰

²¹⁷ A.a.O. Z. 356-359.

²¹⁸ A.a.O. Z. 144-148.

²¹⁹ A.a.O. Z. 155-159.

²²⁰ A.a.O. Z. 267-273.

Gerade aber die Vernetzung im Rahmen der Interparlamentarischen Zusammenarbeit spiegelt sich in der internationalen Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden wider.

Die Wechselwirkung mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB)

Nicht nur in den Erläuterungen in Kapitel 5.6. (Die (internationale) Arbeit von Rechnungshöfen als Spiegel des (Inter-)Parlamentarismus) wird die Wechselwirkung zwischen Parlamenten und Rechnungshöfen deutlich. In einem Grundlagenpapier des Österreichischen Rechnungshofs (2009) zum Thema Korruptionsbekämpfung²²¹ beschreibt sich der RH und seine Pendanten folgendermaßen: *„Der Rechnungshof als aktiver Partner im nationalen und internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung“*²²². Sinngemäß kann dieses Attribut auch auf die hier unterschiedene, dritte Ebene – die europäische – ausgedehnt werden. Somit gibt es parallel zu den parlamentarischen Organisationen im Mehr-Ebenen-System auch die entsprechenden Rechnungskontrollbehörden: der (Staats-) Rechnungshof auf nationaler Ebene, der Europäische Rechnungshof und die Internationale Organisation von Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) auf internationaler Ebene, wobei letztere Organisation keine Behörde ist. Dennoch verweist beispielsweise Gabriela Moser gerade bei der Korruptionsbekämpfung auf INTOSAI, merkt aber auch an: *„Gut, das ist der Vorteil dort, wo es schon Rechnungshöfe gibt.“*²²³ Im Bereich der Rechnungskontrolle lässt sich die Wechselwirkung zwischen ParlamentarierInnen bzw. Interparlamentarischer Zusammenarbeit besonders gut herausarbeiten, wie wiederum von Moser aufgezeigt wird:

*„Ja, ich meine, dort [, wo es noch keinen Rechnungshof gibt, TS] ist es natürlich vorrangig notwendig, dass Parlamentarier, das ist ja der Beschluss des Parlaments, dass Parlamentarier in diese Richtung aktiv werden. Und das ist glaube ich die vorrangige Aufgabe, möglichst überall Rechnungshöfe zu verankern, Kontrollbehörden und gleichzeitig die Gesetzgebung so zu gestalten und insgesamt halt eine demokratisch ausgerichtete Kontrollmöglichkeit durch öffentliche Meinung. Ich meine, das sind die Grundpfeiler Gewaltentrennung plus Kontrolle.“*²²⁴

Immer wieder wird auch in diesem RH-Grundlagenpapier und in den Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen (welche sich in derselben Publikation befinden) auf die Zusammenarbeit mit parlamentarischen Gremien verwiesen. Neben dieser Begebenheit wird im folgenden Zitat auch bestätigt, dass sowohl die Kontroll-, als auch die Bewusstseinsbildungs- und die Öffentlichkeitsfunktion auf die ORKB ebenso zutreffend sind:

²²¹ Rechnungshof: 20. VN/INTOSAI Symposium. Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als aktiver Partner im internationalen Netzwerk zu Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut. Reihe: 2009/2. Wien: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH. 2009.

²²² A.a.O. S. 7.

²²³ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 143.

²²⁴ A.a.O. Z. 147-153.

*„ORKB, die ihre Prüfungsergebnisse und Empfehlungen dem **Parlament** berichten und sie über die Medien an die **Öffentlichkeit** bringen, schaffen ein Klima der Transparenz, das wesentlich dazu beiträgt, Korruptionsfälle aufzudecken oder überhaupt zu verhindern. ORKB sensibilisieren das **Bewusstsein** der Öffentlichkeit [...] und ermöglichen dadurch den Bürgern [und Bürgerinnen, TS], ihre **Regierung zur Verantwortung zu ziehen.**“²²⁵
[Hervorhebungen des Verfassers]*

Die Netzwerkfunktion ist ein immanenter Teil der internationalen Zusammenarbeit von Rechnungshöfen, wie aus dem Grundlagenpapier des Rechnungshofs mehrfach hervorgeht.²²⁶ Der Austausch von Erfahrungen und Know-How steht dabei analog zur Interparlamentarischen Zusammenarbeit im Vordergrund. Auch ist nicht nur die Vernetzung mit anderen Rechnungshöfen von Bedeutung, sondern auch *„die Zusammenarbeit der Rechnungshöfe mit an der Korruptionsbekämpfung beteiligten nationalen und internationalen Organisationen“*²²⁷ ist immens wichtig. Auf internationaler Ebene stellen neben den Vereinten Nationen vor allem die Interparlamentarische Union, aber auch die Weltbank, die OECD, Interpol, das IIA (*Institute of Internal Auditors*) und OLAF wichtige Partner dar.²²⁸

Im Endeffekt sind es weder Parlamente noch die Rechnungshöfe, die die Strafverfolgung bei Korruptionsfällen durchführen – das ist Aufgabe von Polizei und Justiz. Die Rahmenbedingungen werden jedoch nicht von der Exekutive bestimmt. In diesem Bereich befinden sich die parlamentarischen Gremien und die ORKB in einer engen Partnerschaft, auf die beide in gewisser Form angewiesen sind. Bei Korruptionsbekämpfung wird dieser Umstand mehr als deutlich. Wenn beide Seiten ihre Funktionen entsprechend erfüllen und aufeinander abstimmen, ist es möglich, auf breiter Front für oder gegen eine Sache – in diesem Beispiel gegen Korruption – einzutreten und die Entscheidungsträger, sprich die Gesetzgeber zu überzeugen. So können günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, die auf diese Art und Weise eine sehr hohe Legitimität aufweisen, da sie sich auf demokratische Strukturen, Prozesse und VertreterInnen stützen.

8.4. Analyse interparlamentarischer Dokumente gegen Korruption

Eine der Methoden, die in dieser Forschungsarbeit angewandt wurden, ist die Dokumentenanalyse. Der Autor entschied sich dafür, wichtige internationale bzw.

²²⁵ Rechnungshof: 20. VN/INTOSAI Symposium. Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als aktiver Partner im internationalen Netzwerk zu Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut. Reihe: 2009/2. Wien: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH. 2009. S. 11.

²²⁶ Vgl. a.a.O. S. 3, 4, 7, 8, 11ff.

²²⁷ A.a.O. S. 12.

²²⁸ A.a.O. S. 22.

interparlamentarische Dokumente zum Thema Korruption bzw. Korruptionsbekämpfung zu untersuchen und zu analysieren. Dabei handelt es sich um folgende Dokumente:

- die Resolution der Interparlamentarischen Union (IPU) gegen Korruption,
- das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats,
- das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats,
- die UN Konvention gegen Korruption (UNCAC) und
- Deklarationen wie Resolutionen von GOPAC.

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sehr auszudehnen, verzichtet der Autor auf eine detailliertere Darstellung dieser Dokumente und beschränkt sich auf das Zusammenfassen der wichtigsten Eckpunkte.

Auch jene internationalen Organisationen, die sich mit der Bekämpfung von Korruption beschäftigen, verwenden eine sehr breite Definition des Begriffs. Die Vereinten Nationen sehen Korruption als ein systematisches, gesamtgesellschaftliches Problem. Auch Globale Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption (GOPAC) fordert die Einbeziehung bzw. Partizipation der Gesellschaft. Aber auch die genaue Beschreibung spezifischer Tatbestände, die in die Kategorie Korruption fallen, ist eine Herangehensweise, die sowohl von der UNO als auch vom Europarat gewählt wird. In der UNCAC bzw. in der ER-Strafrechtskonvention sind vor allem Bestechung und Bestechlichkeit die zentralen Vergehen. Insgesamt geht jedoch hervor, dass sich Korruption nicht einfach auf einzelne Taten oder Täter beschränken lässt. Es ist weder ein alleiniges Problem des öffentlichen Dienstes noch jenes der Privatwirtschaft. Das Problem ist auch weder alleine von den Behörden noch vom Gesetzgeber zu lösen, sondern benötigt ein stärkeres Bewusstsein in allen Teilen der Gesellschaft – das gilt für alle Ebenen von politischen Systemen. All diese Annahmen sprechen auch für die Definition des Autors in Kapitel 8.1.

Viel wichtiger als nur die Definition sind aber die Wege, wie diese Organisationen versuchen, das Korruptionsproblem zu bekämpfen. In dieser Hinsicht fällt vor allem ein Punkt auf, der in allen analysierten Dokumenten aufscheint: **internationale Kooperation**. Die Zusammenarbeit bezieht sich auf polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, aber auch sehr stark auf die Kooperation von Regierungen, Parlamenten und Rechnungskontrollbehörden sowie von internationalen Organisationen untereinander. Mit dieser Forderung wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Korruption eben kein länderspezifisches Phänomen ist, sondern in allen Gesellschaften weltweit auftaucht. Auch in der IPU-Resolution wird die internationale Zusammenarbeit betont, womit auch untermauert wird, wie wichtig Kooperation und Vernetzung, Austausch von Erfahrungen und Know-How sowie die Setzung gemeinsamer Standards und Ziele für Interparlamentarische Zusammenarbeit ist. Das gilt auch für die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen – im Bereich der Korruptionsbekämpfung, aber auch in allen anderen länderübergreifenden Tätigkeiten.

Abseits davon gibt es noch einige andere Punkte, die sich in den verschiedenen Dokumenten wiederholen. So wird auch durchgehend die Verbesserung der Regierungsleitung, sprich **Good Governance**, gefordert. Dazu zählen unter anderem die stärkere Kriminalisierung von Korruption, die Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Korruption, Herstellung von Transparenz (z.B.: im Beschaffungswesen) und das Verfassen von Verhaltenskodices.

Außerdem gibt es zwei Faktoren, die sich zumindest hintergründig durch alle dieser Dokumente wie ein roter Faden durchziehen: Einerseits wird die Notwendigkeit eines stärkeren **Bewusstseins** von korruptem Verhalten in allen Teilen der Gesellschaft betont. Auch soll die die (Zivil-) **Gesellschaft** mit einbezogen werden. Diese Vorhaben fallen in die Bewusstseinsbildungs- und die Öffentlichkeitsfunktion, wie sie den Interparlamentarischen Organisationen zueigen sind. Andererseits wird auch (vor allem von GOPAC) betont, dass die **Kontrollfunktion** der ParlamentarierInnen stärker ausgeübt werden soll.

8.5. Korruptionsbekämpfung durch Interparlamentarische Zusammenarbeit: Fazit

Korruption ist ein äußerst schwierig zu fassendes Phänomen: Der Begriff selbst ist sehr breit gefächert und wird von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen unterschiedlich betrachtet. Deshalb wurde Korruption für diesen Exkurs auch sehr breit definiert, sodass möglichst alle Facetten, die der Begriff beinhaltet, und alle Ebenen, auf denen das Phänomen auftaucht, durch die Definition erfasst werden. Zum Teil kann Korruption durch hohe (institutionelle) Anreize oder zumindest kurzfristige Gewinne bzw. durch Gier oder Notwendigkeit erklärt werden. Die Folgen eines hohen Grades an Korruption sind ebenso vielschichtig wie seine Ursachen. Sie reichen von der Begünstigung von Überregulierung, über die Hemmung von Wachstum und Produktivität bis hin zur unter Umständen massiven Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat. In diesen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, welche Rolle Parlamente oder Interparlamentarische Organisationen bei der Bekämpfung dieses schädlichen Phänomens spielen, zumal die Korruptionsbekämpfung im Sinne der Strafverfolgung Aufgabe der Exekutive und nicht der Legislative ist. Im Grunde können also Parlamente auf nationaler Ebene (und das Europäische Parlament auf europäischer Ebene) die Rahmenbedingungen mitgestalten, in denen Korruption entstehen bzw. bekämpft werden kann. Es ist eine demokratiepolitische Grundaufgabe für ParlamentarierInnen, Korruption zu bekämpfen und im Speziellen ihre Kontrollfunktion gegenüber der jeweiligen Regierung wahrzunehmen. Durch Gesetzgebung (v. a. auf nationaler Ebene), die Bildung von speziellen Ausschüssen (Untersuchungsausschüsse) und die Zusammenarbeit mit einer Rechnungskontrollbehörde (Rechnungshof) können vor allem nationale Parlamente ihren Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten. Auf europäischer und internationaler Ebene ist die Zusammenarbeit mit Obersten Rechnungskontrollbehörden ebenfalls ein wichtiges Element.

Darüber hinaus sind die Vernetzung der ParlamentarierInnen untereinander, die Bewusstseinsbildung (durch Resolutionen etc.) und das *agenda setting* die maßgeblichen Instrumente, mit der parlamentarische Gremien bzw. Interparlamentarische Organisationen versuchen können, auf die Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen.

Somit wird deutlich, dass Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) auf allen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems Möglichkeiten hat, sich der Korruptionsbekämpfung anzunehmen. Alleine durch IPZ kann das Korruptionsproblem aber nicht gelöst werden kann. Die Resolutionen sind ein mehr oder weniger wichtiger Beitrag, aber „*die sind immer Teil einer Gesamtpolitik*“²²⁹. Außerdem gibt es einige Kritikpunkte, die an IPZ im Bereich der Korruptionsbekämpfung gerichtet werden. Gabriela Moser beispielsweise sieht IPZ überhaupt nicht als geeigneten Rahmen für diese Aufgabe („*nach meiner Erfahrung nicht*“²³⁰). Für GRECO-Exekutivsekretär Wolfgang Rau gibt es zumindest einiges an Verbesserungspotential, wie an mehreren Stellen des Interviews hervorgeht:

*„Ich glaube, dass eines der Probleme der Umsetzung [der interparlamentarischen Resolutionen, TS] darin besteht, dass potentiell nützliche Akteure die Ergebnisse der internationalen Arbeit nicht ausreichend zur Kenntnis nehmen. Das gilt für die Parlamente, wahrscheinlich, das gilt auch für NGOs [...] Wir sind davon überzeugt, dass sowohl NGOs, insbesondere große, wie Transparency International beispielsweise, die können, und Parlamente, die könnten im Prinzip eine große Rolle spielen im Kampf gegen Korruption, [...] tun es aber oft nicht, nutzen vielleicht ihre Möglichkeiten nicht, weil sie andere Prioritäten haben, ihre eigene Agenda haben.“*²³¹

Außerdem ist Rau bezüglich der Beziehung der ParlamentarierInnen zu den jeweiligen Regierungen der Überzeugung: „*Man könnte da enorm viel Druck ausüben*“²³². Als Anreiz schlägt Wolfgang Rau Folgendes vor: „*Die internationale Kooperation zwischen den internationalen Akteuren, die könnte besser sein.*“²³³

Diese Zitate bestätigen mehrere Annahmen dieser Arbeit. Zum einen bekräftigen sie den Befund, dass die Bildung von Netzwerken und die internationale Zusammenarbeit von ParlamentarierInnen immer wichtiger werden, und dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Auch können alle drei theoretischen Konzepte (Netzwerktheorie, *World Polity* und *Global Governance*) auf diese Aussagen angewendet werden. Wie gezeigt werden konnte, kämpfen IPOs gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen NGOs gegen Korruption. Beide Arten von Organisationen sind im Grunde gleichwertige und isomorphe Teile einer Weltgesellschaft, also *World Polity*. Sie nehmen gegenüber den Regierungen

²²⁹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 369.

²³⁰ Interview mit Gabriela Moser vom 09.09.2010, Z. 136.

²³¹ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 525-533.

²³² A.a.O. Z. 540.

²³³ A.a.O. Z. 546-547.

außerdem eine ähnliche Position ein, indem sie selbst nicht die Entscheidungsträger sind, von den Regierungen aber in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden werden (können). Beide sind also auch Teil einer *Global Governance*.

Zum anderen bekräftigt Rau damit auch die Thesen 1 bis 3, wonach a) sich internationale Nichtregierungsorganisationen, im Speziellen parlamentarische Gremien, im Mehr-Ebenen-System immer stärker gegenüber den Regierungen positionieren können, b) interparlamentarische Organisationen eine Sonderrolle auf internationaler Ebene einnehmen und an politischem Gewicht gewinnen und c) die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen sehr eng mit IPZ zusammenhängt und eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Regierungen auf internationaler Ebene spielt.

Am Ende dieses Exkurses ist festzuhalten, dass der Bereich der Korruptionsbekämpfung ein gutes Beispiel für die Interparlamentarische Zusammenarbeit darstellt. Verschiedene Funktionen, die in den vorherigen Kapiteln bereits aufgezeigt wurden, konnten auch anhand dieses Themenkomplexes nachgewiesen werden. Korruptionsbekämpfung fällt in die Kontrollfunktion von Parlamenten und in der Folge auch von Interparlamentarischen Organisationen – im Speziellen dann, wenn öffentliche Institutionen von Korruption betroffen sind. Daher ist dieser Bereich eine grundlegende Aufgabe parlamentarischer Gremien. Gerade bei der Bekämpfung von Korruption und bei der Schaffung von Transparenz im öffentlichen Bereich ist eine verstärkte Zusammenarbeit mit Rechnungskontrollbehörden entscheidend – auch auf internationaler Ebene.

Die Arbeitsweise, wie und mit welchen Mitteln die Funktionen ausgeübt werden, konnte ebenfalls aufgezeigt werden. Letztendlich sind es Reputation, Legitimation, Erfahrung und Know-How, die die IPZ dazu befähigt, ihre Ziele zu verfolgen bzw. zu erreichen. Natürlich ist es schwierig, die Erfolge der IPZ genau zu benennen, geschweige denn sie zu quantifizieren. Schließlich handelt es sich bei den Mitteln Interparlamentarischer Organisation um „weiche“ Instrumente, die nur gemeinsam mit den *harten* Instrumenten von Institutionen, die auch über *hard power* verfügen, zum Ziel führen können. Klar ist aber auch, dass gerade ein Problem, wie es die Korruption darstellt, welches so schwer zu benennen und zu verfolgen ist, nicht ausschließlich von staatlichen Behörden in den Griff zu bekommen ist. Ein derart verwurzeltes und vielfältiges Phänomen kann nur auf einer breiten Front bekämpft werden. Dazu zählen neben Parlamenten, Regierungen und ORKB auch die Privatwirtschaft und die Gesellschaft als Ganze. Gerade in der Sensibilisierung, oder eben Bewusstseinsbildung, stellen Interparlamentarische Organisationen geeignete Akteure dar. Sie sind sowohl im Konzept der *World Polity*, als auch in jenem der *Global Governance* zu verorten. Vor allem *Governance* ist ein Schlüsselbegriff, auf den auch die untersuchten parlamentarischen Gremien selbst immer wieder verweisen. *Governance* kann auf allen drei Ebenen (nationale *Governance*, *European Governance* und *Global Governance*) letztendlich nur durch die Einbeziehung von einer Vielzahl an Akteuren funktionieren. Dabei können in diesem und in ähnlichen Bereichen Parlamente nicht ausgenommen werden. Daher ist

Interparlamentarische Zusammenarbeit als ein sehr wichtiger, aber bei Weitem nicht als der einzig entscheidende Faktor bei der Korruptionsbekämpfung anzusehen.

9. Parlamente auf nationaler Ebene

Die dritte und letzte Ebene des Mehr-Ebenen-Systems, welches in der vorliegenden Arbeit untersucht wird, ist die nationale Ebene. Dabei liegt aber der Fokus nicht darauf, wie Parlamente in ihrem jeweiligen Nationalstaat arbeiten und welche Funktion sie dort besitzen. Vielmehr geht es um das Einwirken nationaler Parlamente auf die internationale bzw. europäische Ebene. Über die Rolle nationaler Parlamente, die den Ausgangspunkt für Interparlamentarische Zusammenarbeit bilden, wurde in der vorliegenden Arbeit bereits viel gesagt. Dieses Kapitel wirft nun einen konkreten Blick darauf, wie die nationalen Akteure Einfluss auf internationale Politik nehmen können, wobei das Österreichische Parlament des Öfteren auch im Hinblick auf eine internationalisierende bzw. europäisierende Tendenz als Beispiel herangezogen wird. Dieses Kapitel orientiert sich vor allem an folgenden Thesen:

These 5:

Gemeinsam mit den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE bilden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten das System des **Europäischen Interparlamentarismus (EIP)**. Dieses System gewinnt durch die Stärkung der einzelnen parlamentarischen Gremien und durch deren stärkere Zusammenarbeit zunehmend an Gewicht.

These 6:

Insbesondere durch die Aufwertung innerhalb der EU verändert sich die Arbeitsweise nationaler Parlamente. Dieser Wandel macht eine internationale Ausrichtung und Vernetzung der Parlamente und ihrer ParlamentarierInnen notwendig.

9.1. Position und Funktion

Wie bereits in der Geschichte des Interparlamentarismus gezeigt wurde, sind die nationalen Parlamente der Ausgangspunkt für Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ). Beginnend beim britischen und französischen Parlament, rekrutieren sich die meisten interparlamentarischen Gremien heute aus den Parlamenten ihrer Mitgliedsstaaten. Das bedeutet, dass diese Gremien, wie die Interparlamentarische Union (IPU) oder auch die Parlamentarische Versammlungen des Europarats (PACE) und der OSZE (OSCE PA), aus Abgeordneten der nationalen Mitgliedsparlamente bestehen, von denen die Abgeordneten entsandt werden. Somit ergibt sich bereits durch diese Tatsache eine starke und weitreichende Vernetzung von ParlamentarierInnen. Die Ausnahme ist bekanntlich das Europäische Parlament, welches direkt von den EU-BürgerInnen gewählt wird. Doch auch hier gibt es, wie bereits gezeigt, diverse Verflechtungen: einerseits über die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und andererseits über das Parteiensystem in Europa, sprich

über die Verbindung der nationalen Parteien mit den entsprechenden europäischen Parteien und den europäischen Schwesterparteien.

Die Positionierung der nationalen Parlamente auf der internationalen oder europäischen Ebene ist lange Zeit nicht möglich gewesen, da sie dort keinerlei Kompetenzen hatten. Das gilt auch in jenen Fällen, in denen ein Parlament die Außenpolitik des jeweiligen Landes mitbestimmen kann. (Ein Beispiel ist der U.S. Congress, der umfassende Befugnisse in der Außenpolitik besitzt.²³⁴) Mit der Gründung der Europäischen Union hat sich das insofern geändert, als dass nationale Parlamente zwar nicht auf globaler, aber immerhin auf europäischer Ebene gewisse Befugnisse erhalten haben, auch wenn diese nicht stark ausgeprägt waren. In Österreich beispielsweise kann das Parlament (meist jedoch nur der Nationalrat) laut Artikel 23e B-VG²³⁵ den/die jeweilige Fachminister/in, nachdem diese/r das Parlament über Vorhaben auf EU-Ebene rechtzeitig informiert hat, durch eine Stellungnahme inhaltlich an eine Position in den Verhandlungen und den Abstimmungen auf europäischer Ebene binden. Dieses Instrument

„[...] trifft in Österreich allerdings mehr auf die Theorie der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten denn auf die Realität des politischen Tagesgeschäfts zu. So kam es bislang nur zu einer geringen Zahl von einschlägigen parlamentarischen Stellungnahmen an die Regierung, und in den beiden letzten Jahren [2003 und 2004, TS] kam diese Aktivität überhaupt zum Erliegen.“²³⁶

Speziell im Hinblick auf Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union eines Staates mit Kandidatenstatus, aber auch bezüglich der Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente auf europäische Politik, stellen Liebhart und Pribersky eine Tendenz fest, die sie mit „*parliamentarisation of the EU through national parliaments*“²³⁷ benennen. Seit dem Vertrag von Lissabon wurden sowohl die Position als auch die Funktion der Parlamente auf EU-Ebene deutlich gestärkt. Die nationalen Parlamente sind durch ihre explizite Erwähnung im Vertrag (Protokoll 1 AEUV) und ihren Gewinn an Kompetenzen vor allem bei der Subsidiaritätskontrolle (Protokoll 2 AEUV, siehe weiter unten) mittlerweile zu einem Faktor der europäischen Politik geworden.

In Kapitel 6 (Parlamente auf internationaler Ebene) und 7 (Parlamente auf europäischer Ebene) wurden folgende Funktionen parlamentarischer Gremien bereits genannt:

- die Bewusstseinsbildungsfunktion,
- die Netzwerkfunktion,

²³⁴ Für einen Überblick über die Bereiche mit legislativen Befugnisse des Kongress in der Außenpolitik siehe: <http://foreignaffairs.house.gov/about.asp?sec=jurisdiction>, abgerufen am 30.05.2011.

²³⁵ Doralt, Werner: Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht. 27. Auflage. Wien: LexisNexis, 2008. S. 57f.

²³⁶ Falkner, Gerda: Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems. S. 86. in: Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, 2006.

²³⁷ Liebhart, Karin/Pribersky, Andreas: Europeanization of parliaments or parliamentarization of Europe? A comparative perspective from East and West. in: Ágh, Atilla (Hg.): Post-Accession in East Central Europe. The Emergence of the EU 25. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, 2004. S. 145.

- die *peer-pressure*-Funktion,
- die Beratungsfunktion,
- die *agenda-setting*-Funktion,
- die Kontrollfunktion und
- die Rechtssetzungsfunktion (des Europäischen Parlaments).

All diese Funktionen werden auf nationaler Ebene ebenfalls erfüllt. Insbesondere die legislative Funktion ist bei nationalen Parlamenten mit Abstand auch zum Europäischen Parlament am stärksten ausgeprägt.

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Arbeit der parlamentarischen Gremien auf internationaler und auf europäischer Ebene beleuchtet. Auffallend dabei ist, dass sich die Auswirkungen – also der *impact* – dieser Arbeit nicht auf die jeweilige Ebene beschränkt. Das heißt, dass sich beispielsweise die Arbeit der IPU auch auf die nationale Ebene auswirkt. Ein konkretes Beispiel für einen *multi-level-impact* bietet die bereits zitierte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die sich unterstützt von seiner Parlamentarischen Versammlung durch den Europarat auf andere Ebenen ausgewirkt hat. Betrachtet man die EMRK nun als Teil der Arbeit von PACE, so wird klar, dass sie sich sowohl auf der eigenen, nämlich der europäischen, Ebene auswirkt, als auch auf nationaler Ebene. Das äußert sich dadurch, dass viele Staaten dieser Konvention beigetreten sind. Aber auch auf internationaler Ebene, genauer gesagt bei den Vereinten Nationen, kann die EMRK als „Referenzwerk“ betrachtet werden. Schließlich kam es zu einer Rückwirkung auf die europäische Ebene: Nachdem die Europäische Union durch den Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hat, ist sie ebenfalls der Konvention beigetreten.

Bei der Untersuchung von parlamentarischen Gremien besteht stets ein Fokus auf ihre Wirkung und ihre Funktionen im Hinblick auf andere über- und/oder untergeordnete politische Ebenen. Dieser Argumentation folgend ist es nur sinnvoll, die Funktionen der nationalen Parlamente für die europäische und internationale Ebene ebenfalls zu erörtern. Die Funktion der nationalen Parlamente bezüglich der internationalen Ebene ist jedoch sehr beschränkt. Die wichtigste ist die Netzwerkfunktion und wurde bereits beschrieben. Damit ist hier gemeint, dass die parlamentarischen Gremien auf internationaler Ebene ihre Mitglieder aus der nationalen Ebene schöpfen, welche sich miteinander vernetzen und Erfahrungen austauschen. Ansonsten können nationale Parlamente aber nur in sehr geringem Maß auf diese Ebene einwirken.

In der bereits zitierten Studie der Friedrich Ebert Stiftung aus dem Jahr 2010 gehen Arthur Benz und Jörg Broschek speziell auf die Funktionen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der europäischen Ebene ein.²³⁸ Dabei nennen die Autoren drei verschiedene Funktionen nationaler Parlamente in der Europäischen Union: die Öffentlichkeitsfunktion, die

²³⁸ Vgl. Benz, Arthur/Broschek, Jörg: Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme, Lösungen. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, 2010.

Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat und die Integrationsverantwortung, die hier nochmals betrachtet werden.

Öffentlichkeitsfunktion

„Die wohl wichtigste Funktion nationaler Parlamente in der EU besteht darin, Entscheidungen sowie das Handeln der Vertreter im Europäischen Rat oder Ministerrat öffentlich zu machen, um in den Mitgliedstaaten Debatten zu integrieren.“²³⁹

Benz und Broschek (2010) formulieren diese Funktion in wenigen Worten sehr klar. In welchem Ausmaß diese Funktion tatsächlich von den nationalen Parlamenten erfüllt wird, ist allerdings nicht das Forschungsinteresse dieser Arbeit. Die verschiedenen Informationskanäle werden dennoch dazu genutzt: So werden relevante Informationen sowohl im Rundfunk als auch in Printmedien und mittlerweile auch in digitalen Medien kommuniziert. Eine weitere Möglichkeit, über derartige Entscheidungen zu informieren, sind öffentliche Debatten. Im Österreichischen Parlament gibt es beispielsweise die sogenannte „Aktuelle Europastunde“, eine öffentliche Sitzung des Nationalrats, bei der europapolitische Themen diskutiert werden. Abgesehen vom Publikum vor Ort spielen anschließend die bereits angeführten Informationskanäle wieder die entscheidende Rolle, um den Zugang zu einer sehr breiten Öffentlichkeit zu erlangen.

Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat

„Öffentliche Debatten haben indirekte Kontrollwirkung, weil sie die Regierung zwingen, nationale Interessen zu berücksichtigen. In parlamentarischen Regierungssystemen verweisen solche Debatten immer auf die Macht von Parlamenten, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen.“²⁴⁰

Durch dieses Zitat wird sogleich die zweite Komponente einer „Europastunde“ offenkundig: die Kontrollwirkung auf die Regierung. Ein Beispiel bietet hier die Europastunde vom 20. Jänner 2011, bei der die Entwicklung der Euro-Zone debattiert wurde.²⁴¹ Abgesehen von den inhaltlichen Differenzen ging es auch darum, wie die österreichischen RegierungsvertreterInnen die österreichischen Interessen auf EU-Ebene zu wahren versuchen, und andererseits, ob die Regierung eine mögliche EU-Vertragsänderung vom Votum der österreichischen Bevölkerung abhängig machen würde. Es wurden von der Opposition demzufolge sowohl Inhalte als auch Vorgehensweise der Regierung „kontrolliert“. Diese Art der Kontrolle ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Kontrollfunktion, wie sie das Europäische Parlament ausübt.

²³⁹ A.a.O. S. 3.

²⁴⁰ A.a.O. S. 4.

²⁴¹ Vgl. http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0055/index.shtml, abgerufen am 20.01.2011.

Integrationsverantwortung

„Mit Integrationsverantwortung bezeichnen wir [...] die Aufgabe nationaler Parlamente, im Prozess der Europäischen Integration dafür zu sorgen, dass nationale Interessen angemessen gewahrt werden.“²⁴²

Auch wenn die Öffentlichkeitsfunktion nach wie vor die Wichtigste dieser drei Funktionen sein dürfte, so ist auch offenkundig, dass die Integrationsfunktion dem deutlichsten Wandel unterzogen ist. Während auch in Österreich lange Zeit darüber diskutiert wurde, welche Rechte das nationale Parlament in europapolitischen Fragen überhaupt haben sollte, hat sich in den letzten Jahren ein Prozess in Gang gesetzt, der den Parlamenten der Mitgliedstaaten sogar relativ weit reichende Instrumente zur Verfügung stellen sollte. Dieser Prozess mündete schließlich im Lissabon-Vertrag darin, dass die Rolle der nationalen Parlamente und insbesondere die Subsidiaritätskontrolle aus- und nachdrücklich festgeschrieben wurden. Das Protokoll Nr. 1 AEUV trägt die Überschrift „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“²⁴³ und ist ein maßgeblicher Text für die Annahmen, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten an Bedeutung in der europäischen Politik gewinnen. Der erste Titel des Protokolls („Unterrichtung der nationalen Parlamente“) legt fest, dass die nationalen Parlamente über Konsultationsdokumente (Weiß- und Grünbücher) sowie Mitteilungen der Kommission, über das jährliche Rechtsetzungsprogramm, über die Tagesordnungen für die Tagungen des Rats sowie deren Ergebnisse und schließlich auch über die Entwürfe von Gesetzgebungsakten informiert werden müssen. Alle genannten Dokumente müssen den Parlamenten übermittelt werden. Darüber hinaus wird in Artikel 3 des Protokolls die Subsidiaritätskontrolle angesprochen:

„Die nationalen Parlamente können nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehene Verfahren eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten.“²⁴⁴

Das zweite Protokoll gibt Aufschluss „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Protokoll Nr. 2 AEUV). Dabei gilt für das Subsidiaritätsprinzip, dass die Europäische Union nur dann tätig werden darf, wenn „ein Ziel besser auf Unionsebene [als auf nationaler Ebene, TS] erreicht werden kann“ (Protokoll 2 AEUV, Artikel 5). Das Proportionalitätsprinzip hingegen berücksichtigt:

²⁴² Benz, Arthur/Broschek, Jörg: Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme, Lösungen. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, 2010. S. 5.

²⁴³ Europäische Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010. S. 203.

²⁴⁴ Protokoll 1 AEUV, Titel I, Artikel 3, Absatz 1.

„die finanzielle Belastung und de[n] Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger [, die, TS] so gering wie möglich gehalten werden müssen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“²⁴⁵

Die konkrete Anwendung dieser beiden Grundsätze werden vor allem in den Artikeln 6, 7 bzw. Artikel 8 beschrieben. Demnach gibt es zwei verschiedene Arten, um Gesetzgebungsakte, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, zu beanstanden. Zum einen gibt es die **Subsidiaritätsrüge**, die von nationalen Parlamenten ausgeht und in Artikel 6 und 7 geregelt wird. Dabei handelt es sich um ein Instrument, das den nationalen Parlamenten bzw. auch den einzelnen Kammern der nationalen Parlamente zur Verfügung steht. In Österreich bedeutet das unter anderem eine Aufwertung des ansonsten wenig einflussreichen Bundesrates. Binnen acht Wochen, nachdem der Entwurf eines Gesetzgebungsaktes an die nationalen Parlamente übermittelt wurde, haben diese Zeit, um den Entwurf zu prüfen und gegebenenfalls eine begründete Stellungnahmen abzugeben, sollte das jeweilige Parlament bzw. die jeweilige Kammer Bedenken über die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips haben. Ob des geringen Alters dieses Instrumentes gibt es noch wenige Erfahrungswerte bei seiner Anwendung – aber es gibt bereits einige wenige Beispiele: So hat das Österreichische Parlament im September 2010 zum ersten Mal seine Bedenken in Form einer begründeten Stellungnahme geäußert. Dabei handelt es sich um eine Subsidiaritätsrüge gegen die Pläne der Europäischen Kommission für neue Regelungen für SaisonarbeiterInnen²⁴⁶. Der Rüge gegen den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission betreffend *„Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung“* (KOM (2010) 379 entg.) hat sich auch Tschechien angeschlossen, wie aus einer Aussendung der SP-Bundesorganisation vom 07.10.2010²⁴⁷ hervorgeht.

Für die Europäische Kommission als Initiatorin des Entwurfs wird die Subsidiaritätsrüge vor allem dann relevant, wenn eine bestimmte Anzahl an Parlamenten Einspruch gegen den Entwurf erhebt. Diese Zahl ermittelt sich wie folgt: Jedes nationale Parlament verfügt über zwei Stimmen, wobei je nach nationaler Ausgestaltung je eine Stimme an beide Parlamentskammern geht – wie im Falle Österreichs. Wenn von der Gesamtzahl an Stimmen (derzeit 54) von einem Drittel (18 Stimmen) ein Einwand gegen den Entwurf in Form einer Stellungnahme abgegeben wird, muss sich die Kommission damit beschäftigen und den Entwurf überprüfen. Sie hat danach die Möglichkeit, entweder am Entwurf festzuhalten oder ihn abzuändern oder sogar zurückzuziehen. In jedem Fall muss die EK ihren Beschluss begründen. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens muss

²⁴⁵ Protokoll 2 AEUV, Artikel 5.

²⁴⁶ Vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 678 vom 14.09.2010.

http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0678/, abgerufen am 30.05.2011.

²⁴⁷ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101007_OTS0228/mutonen-oesterreich-bei-suche-nach-unterstuetzung-fuer-subsidiaritaetsruege-erfolgreich, abgerufen am 30.05.2011.

die EK ihre Stellungnahme, an einem Beschluss festzuhalten, sogar dem Unionsgesetzgeber (Rat und EP) zur Überprüfung vorlegen, sofern die Anzahl der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente ein Viertel der Gesamtzahl der Stimmen (14) erreicht. Der Unionsgesetzgeber kann gegebenenfalls beschließen, dass der betreffende Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Danach wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.

Das zweite Instrument zur effektiven Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips ist die **Subsidiaritätsklage**, die in Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 festgeschrieben wird. Hierbei handelt es sich zwar um ein Instrument der Mitgliedstaaten, die aber im Namen der nationalen Parlamente handeln können. Es handelt sich bei der Subsidiaritätsklage prinzipiell um eine herkömmliche Klage, die an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gemäß Artikel 263 AEUV gerichtet wird. Dieser entscheidet dann, ob ein Gesetzgebungsakt gegen das Prinzip der Subsidiarität verstößt oder nicht. Ist die Klage berechtigt und liegt ein Verstoß vor, wird der Akt gemäß Artikel 264 AEUV für nichtig erklärt.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Instrumenten zeigt der Jurist Joachim Wuermeling (2010) bei einer Expertenbefragung im deutschen Unterausschuss „Europarecht“ des Rechtsausschusses auf: *„Die Subsidiaritätsrüge ist anders als die Subsidiaritätsklage als politisches und nicht als rechtliches Instrument ausgestaltet.“*²⁴⁸ [Hervorhebung im Original] Zwei weitere Anmerkungen zur Subsidiaritätskontrolle: a) In den Protokollen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird zwar nur von der Kontrolle der Subsidiarität gesprochen. Wuermlinger weist aber darauf hin, dass die Verhältnismäßigkeit eines Vorschlags der EK ebenso Gegenstand der Prüfung sein kann.²⁴⁹ b) Die Rüge bzw. Klage richtet sich immer an den jeweiligen Verfasser des Entwurfs. Das ist meistens die Kommission, Gesetzesentwürfe können aber auch vom EP, vom Rat, von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank (EZB) oder auch von der Europäischen Investitionsbank (EIB) stammen. Der/die jeweilige Initiator/in hat die Stellungnahmen der jeweiligen Parlamente zu berücksichtigen.

Bei genauerer Betrachtung der Instrumente zur Subsidiaritätskontrolle wird augenscheinlich, dass es von immer größerer Bedeutung wird, dass sich die nationalen Abgeordneten der verschiedenen Mitgliedstaaten miteinander vernetzen und austauschen. Ansonsten ist es äußerst schwierig, zum Beispiel die Subsidiaritätsrüge, zu der ja ein Drittel bzw. ein Viertel aller nationalen Parlamente benötigt werden, effektiv und vor allem effizient und gezielt einzusetzen. Dieser Umstand wird vom Verfasser der vorliegenden Diplomarbeit in Kapitel 4.5.1. (Nationale Parlamente in der Europäischen Union) als **Netzwerkfunktion** identifiziert.

²⁴⁸ Wuermeling, Joachim: 10 Thesen zur Subsidiaritätsrüge. Expertenanhörung des Unterausschusses Europarecht des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010. „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“. 2010. S. 1. http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/AG_Europa-Professionell/Wuermeling_10_Thesen_zur_Subsiaritaetsruege.pdf, abgerufen am 30.05.2011.

²⁴⁹ A.a.O. S. 2.

Die neuen Kompetenzen im Lissabon-Vertrag waren auch einer der Gründe für die Sprecher der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, einige „*Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union*“²⁵⁰ zu verfassen. Sie sind ein Zeichen dafür, dass nationale Parlamente immer stärker in die europäische Ebene hinein wirken und sich immer stärker untereinander vernetzen. Die Kontrollfunktion ist dabei zentral und wird auch unter anderem als Begründung der *Guidelines* angeführt:

*„The Lisbon Treaty gives national parliaments, together with the Council, the Commission and the European Parliament, a responsibility to scrutinize all legislative and non legislative initiatives.“*²⁵¹

Als Ziele der Interparlamentarischen Zusammenarbeit in der EU werden a) verbesserter Informationsaustausch und Förderung des *best-practice*-Prinzips, b) Sicherstellung der effizienten Ausübung der parlamentarischen Kompetenzen bei EU-Angelegenheiten, speziell in Hinblick auf die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle, und c) verstärkte Zusammenarbeit mit Parlamenten aus Drittländern genannt. Da der Informationsaustausch bzw. die Vernetzung die entscheidenden Mittel der IPZ sind, ist es immens wichtig, die dafür geeigneten Instrumente zu haben. Im Falle der nationalen Parlamente der EU sind dies vor allem:

- IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange, www.ipex.eu): *„The objective of IPEX is to support inter-parliamentary cooperation in the European Union by providing a platform for electronic exchange of information on all EU-related parliamentary activities“*²⁵²,
- COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, www.cosac.eu) und
- ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu>)

Aber auch die Öffentlichkeits- und die Kontrollfunktion würden von einer stärkeren Vernetzung profitieren. Durch eine solche Vernetzung werden nämlich europaweite Koalitionsbildungen möglich: Einerseits aus dem Zusammenschluss verschiedener nationaler Interessen (Denkbar wäre etwa eine inhaltliche Koalition der neutralen Staaten Dänemark, Irland und Österreich bei Themen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.) oder andererseits der Zusammenschluss der Interessen der europäischen Schwesterparteien.

²⁵⁰ Conference of Speakers of the European Union Parliaments: *Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union*. Lissabon, 2008.

<http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/Central9/public/Guidelines%20for%20interparliamentary%20cooperation.pdf>, abgerufen am 23.02.2011.

²⁵¹ A.a.O. S.3.

²⁵² A.a.O. S.5.

9.2. Fazit zur nationalen Ebene

Insgesamt ist jedenfalls ein Wandel in der Praxis der nationalen Parlamente erkennbar. Sie passen sich an die veränderten Bedingungen in der EU bzw. durch die EU an. Die Bildung von Europaausschüssen, deren Vernetzung in COSAC und die institutionalisierten Kontrollrechte durch den Vertrag von Lissabon haben bereits dazu geführt und werden in den kommenden Jahren verstärkt dazu führen, dass sich die nationalen Parlamente mehr in der europäischen Politik „einmischen“. Sie werden künftig auch als wichtige *player* auf EU-Ebene angesehen werden müssen. These 6, nach der eine internationalere Ausrichtung und stärkere Vernetzung der Abgeordneten notwendig ist, kann somit angenommen werden, da dieser Wandel in der Praxis eine klare Tendenz in Richtung **Internationalisierung** aufzeigt. Dass auch die fünfte These anzunehmen ist, liegt auf der Hand: Neben dem Europäischen Parlament (EP) sind es gerade die nationalen Parlamente, die durch ihren Kompetenzgewinn maßgeblichen Anteil an der Aufwertung des Systems des **Europäischen Interparlamentarismus** (siehe Kapitel 10) haben. Verstärkt wird diese Annahme durch den zweiten Titel des bereits zitierten, ersten Protokolls des Vertrags über die Arbeitsweise der EU. Darin wird einerseits die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament thematisiert, nicht aber inhaltlich oder prozedural vorgeschrieben und gefördert (Protokoll 1 AEUV, Titel II, Artikel 9). Andererseits wird die Rolle von COSAC betont. Insbesondere geht es darum, dass diese Konferenz auch Beiträge an die Europäische Kommission, den Rat und das EP übermitteln kann, dass Informationen und Erfahrungen zwischen den nationalen Parlamenten ausgetauscht werden, und dass COSAC auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen wie der GASP und der GSVP organisieren kann (Artikel 10).

Eine aktuelle Presseaussendung der Europäischen Kommission unterstreicht die Einbindung der nationalen Parlamente. Sie steht unter der Überschrift *„Kommission wünscht sich stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an der europäischen Debatte“*²⁵³ und beinhaltet vor allem folgende Aussagen:

*„Die Europäische Kommission hat die nationalen Parlamente aufgefordert, sich vermehrt in die europäische Debatte über die wirtschaftspolitische Koordinierung [...] einzuschalten. Thema des heutigen Treffens der Delegationsvorsitzenden der COSAC [...] in Budapest war die Intensivierung des politischen Dialogs zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten. Die Versammlung der Vertreter der nationalen Parlamente und des Europaparlaments hat sich insbesondere mit der Frage befasst, in welchen Bereichen eine verstärkte Zusammenarbeit der Parlamente wünschenswert wäre und wie diese ausgestaltet werden sollte.“*²⁵⁴

²⁵³ Presseaussendung IP/11/134 der Europäischen Kommission vom 11. Februar 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/134&format=HTML&aged=0&language=DE&language=en>, abgerufen am 20.02.2011.

²⁵⁴ Ebd.

Weiter oben wurde die Tendenz angesprochen, dass sich nationale Parlamente vermehrt auch mit internationalen – speziell europäischen – Themen befassen. Die Bestätigung dafür findet sich ebenfalls in dieser Presseaussendung:

„Die Intensivierung des politischen Dialogs zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten im Jahr 2010 lässt sich an der stark gestiegenen Zahl der der Kommission übermittelten Stellungnahmen der nationalen Parlamente ablesen.“²⁵⁵

Allerdings heißt es dort auch weiter: *„Die meisten Parlamente haben sich mehr zum Inhalt der Vorschläge und Mitteilungen der Kommission geäußert als zur Subsidiarität“²⁵⁶*, was leicht von der Annahmen abweicht, dass vor allem die Kompetenzen in der Subsidiaritätskontrolle für die Europäisierung der Parlamente verantwortlich sind. Da diese Rechte aber erst seit dem 01.12.2009 (Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags) gelten, dürfte sich die Praxis der nationalen Parlamente in dieser Hinsicht im Laufe der nächsten Jahre vermutlich in Richtung verstärkter Subsidiaritätskontrolle noch ändern.

Aus theoretischer Sicht ist es nur rudimentär möglich, nationale Parlamente als Teil einer *World Polity* zu identifizieren. Einzelne Parlamente können (ähnlich wie Interparlamentarische Organisationen) nur durch ihre Reputation mit Resolutionen versuchen, Einfluss auf das weltpolitische System zu nehmen. Parlamente sind somit in dieser Konzeption wiederum Nichtregierungsorganisation *sui generis*. Das heißt auch, je wichtiger die Position des Staats in der *World Polity*, desto schwerwiegender ist auch die Stimme des jeweiligen Parlaments – sofern es sich um eine parlamentarische Demokratie handelt. Das macht beispielsweise den Kongress der USA auch auf internationaler Ebene relativ einflussreich im Vergleich zu den Parlamenten kleinerer Staaten. Konsequenterweise hat dieser Umstand auch zur Folge, dass eine EntschlieÙung, die von den Parlamenten mehrerer Staaten verabschiedet wird, noch mehr Gewicht hat – Aktionen innerhalb der Interparlamentarischen Union sind somit womöglich sinnvoller. Aber für die nationalen Parlamente in Europa gilt dasselbe wie für das Europäische Parlament: Sie sind Teil der *European Polity* und können diese zu einem gewissen Teil, der durch den Lissabonvertrag angewachsen ist, mitstrukturieren.

Leichter ist es, nationale Parlamente in *Governance*-Konzepten zu verorten. *Governance* auf nationaler Ebene ist in Demokratien ohne das jeweilige Parlament ohnehin nicht denkbar. Das Parlament als Legislative ist ein essentieller Bestandteil des Regierens, sowohl im Sinne von *Government* als auch im Sinne von *Governance*. Auch die parlamentarische Opposition ist als Pendant zur Regierung Teil des offenen Regierens. Auf internationaler Ebene sind einzelne Parlamente als NGOs *sui generis* ähnlich zu betrachten und ähnlich einzuordnen wie andere NGOs, abgesehen von ihrer stärkeren Legitimität.

²⁵⁵ Ebd.

²⁵⁶ Ebd.

Wie schon die gesamte Arbeit gezeigt hat, ist das politische System der EU in vielerlei Hinsicht ein Sonderfall. So auch bei der Einbindung von nationalen Parlamenten in Governance-Strukturen. Das Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema „European Governance“²⁵⁷, welches schon in Kapitel 7.4 herangezogen wurde, beweist das:

*„Das Europäische Parlament und alle nationalen Parlamente der Union und der Beitrittsländer sollten die öffentliche Debatte über die Zukunft Europas und seine Politik aktiver fördern. Die Antwort auf die enge Beziehung zwischen den Veränderungen auf nationaler Ebene, der EU-Politik und globalen Entwicklungen kann nicht allein in Brüssel gefunden werden. Diese Veränderungen sollten im nationalen Kontext und in jedem nationalen Parlament diskutiert werden. Die Kommission würde es begrüßen, wenn das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam öffentliche Debatten über die Politik der Union veranstalteten.“*²⁵⁸

Diesem Befund der EK ist einerseits zu entnehmen, dass die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten ein wichtiger Teil der *European Governance* (sowie in weiterer Folge auch der *European Polity*) sind, und dass gerade ihre Öffentlichkeitsfunktion von großer Bedeutung ist. Andererseits werden gerade in diesem Weißbuch die nationalen Parlamente stets in Verbindung mit dem Europäischen Parlament angeführt. Das wiederum spricht für das System des **Europäischen Interparlamentarismus**, wie es in Kapitel 10 dargestellt wird. Im Weißbuch wird diese Entwicklung an anderer Stelle noch einmal unterstrichen: *„Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollten eine zentrale Rolle beim Anstoß einer öffentlichen Debatte über die Zukunft Europas und seiner Politik spielen.“*²⁵⁹

Innerhalb von Netzwerken, im speziellen im interparlamentarischen Netzwerk, spielen die Abgeordneten von nationalen Parlamenten eine Sonderrolle, weil sie sich in einer sehr spezifischen Position befinden: Einerseits stehen sie den nationalen Regierungen institutionell sehr nahe, das heißt, dass sie eine kurze Pfaddistanz zur Regierung und den Regierungsmitgliedern haben. Andererseits sind die ParlamentarierInnen als Teil der Legislative selbst sehr attraktive Knotenpunkte, weil sie über relativ viel Macht und Einfluss im nationalen Gesetzgebungsprozess verfügen. Die weiteren Besonderheiten der nationalen Parlamente im Hinblick auf Netzwerke sind a) das durch COSAC institutionalisierte Netzwerk mit dem Europäischen Parlament und den anderen nationalen Parlamenten, b) die intensiver werdende Vernetzung der europäischen Schwesterparteien, die in den jeweiligen Parlamenten sitzen und c) die Funktion als Rekrutierungspool für Interparlamentarische Organisationen. Nationale Parlamente sind so an sehr vielen Beziehungen beteiligt und

²⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Kom (2001) 428. Brüssel: Europäische Kommission, 2001.

²⁵⁸ A.a.O. S. 39.

²⁵⁹ A.a.O. S.41.

nehmen dadurch eine prominente Stellung ein – sie verfügen also über eine **hohe Zentralität**²⁶⁰ im interparlamentarischen Netzwerk.

Resümierend lässt sich festhalten, dass einzelne nationale Parlamente zurzeit und vermutlich auch in Zukunft keine sehr wichtigen *global player* sind bzw. sein werden. Ihre Rolle innerhalb der Europäischen Union und in der *European Polity* nimmt aber stets zu und hat durch den Lissabonvertrag ihren vorerst letzten großen Schub erhalten. In *Governance*-Strukturen sind nationale Parlamente sehr gut miteinbezogen: am stärksten auf nationaler Ebene, aber vermehrt auch auf europäischer bzw. EU-Ebene. Einzig auf internationaler Ebene können sich einzelne Parlamente schwerer Gehör bei den Entscheidungsträgern verschaffen. Schließlich sind nationale Parlamente der Ausgangspunkt jeglicher parlamentarischer Vernetzung. Im interparlamentarischen Netzwerk, in welchem sich alle (in dieser Arbeit behandelten) parlamentarischen Gremien und Interparlamentarischen Organisation befinden, verfügen nationale Parlamente über eine relativ prominente Stellung im Sinne hoher Zentralität.

²⁶⁰ Vgl. Knoke, David/Burt, Ronald S.: Prominence. 1983. S. 195-224. in: Burt, Ronald S. / Minor, Michael J. (Hg.): Applied network analysis. Beverly Hills: Sage, 1983. zit. nach: Jansen, Dorothea: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. S. 127.

10. Europäischer Interparlamentarismus

Wie in den Kapiteln 5, 6, 7 und 9 gezeigt wurde, spielt sich parlamentarische bzw. Interparlamentarische Arbeit auf allen möglichen politischen Ebenen ab – auch auf jenen, die nicht in dieser Arbeit untersucht wurden (Länder, Regionen, Gemeinden). Während des Forschungsprozesses wurde eine Entwicklung erkennbar, die durch den Vertrag von Lissabon neuen Antrieb bekam: Auf europäischer Ebene und ganz besonders in der Europäischen Union (EU) wird die Rolle einzelner Parlamente immer wichtiger. Dazu zählen zwar nicht nur nationale Parlamente, diese haben durch den Lissabon-Vertrag aber besondere Erwähnung gefunden, und so steht durch den Kompetenzzuwachs eine Neuorientierung ihrer Arbeit bevor. An dieser Stelle sei nochmals auf die fünfte forschungsleitende These dieser Arbeit verwiesen:

These 5:

Gemeinsam mit den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE bilden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten das System des **Europäischen Interparlamentarismus (EIP)**. Dieses System gewinnt durch die Stärkung der einzelnen parlamentarischen Gremien und durch deren stärkere Zusammenarbeit zunehmend an Gewicht.

Diese Verflechtung Interparlamentarischer Zusammenarbeit, welche letztlich von den nationalen Parlamenten Europas (vor allem der EU-Mitgliedstaaten), dem Europäischen Parlament (EP) und den Parlamentarischen Versammlungen (PV) des Europarats und der OSZE gebildet werden, wird vom Verfasser dieser Arbeit als **Europäischer Interparlamentarismus (EIP)** bezeichnet. Dieses System soll hier in seinen Grundzügen charakterisiert werden und sich vom Begriff des „Europäischen Parlamentarismus“²⁶¹ abgrenzen, der letztlich nur das System bzw. die Arbeit des Europäischen Parlaments (EP) umschreibt und somit zu kurz greift. Denn selbst eine enge Betrachtung der Funktionsweise des EP kann die Rückkoppelung auf die nationale Ebene nicht außer Acht lassen. Das beste Beispiel bildet wiederum die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC): Dieses Komitee bildet zwar nicht das wichtigste Tätigkeitsfeld des EP, gewinnt aber zunehmend an Bedeutung.

10.1. Grenzen des Europäischen Interparlamentarismus

Am Beginn der Charakterisierung steht die Frage, auf welche Staaten der Begriff des Europäischen Interparlamentarismus anzuwenden ist. Das heißt, die eigentliche Frage lautet: Was ist Europa? Wo endet Europa? Der grundlegende Ausgangspunkt bei der hier

²⁶¹ Vgl. Kommentar von Lothar Bisky vom 16.12.2010 auf EurActiv.de. <http://www.euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/parlamentarismus-und-brgerdemokratie-starken-004092>, abgerufen am 30.05.2011.

vorgenommen Definition ist, dass es sich bei der Beantwortung dieser Frage nicht um ein geographisches Problem handelt, sondern um ein politisches. Natürlich spielt auch in der politischen Argumentation Geographie eine Rolle und gipfelt im Feld der Geopolitik. Dennoch steckt mehr dahinter. Gerade im Zuge der EU-Erweiterung, speziell bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, wird deutlich, dass sich die Grenzen Europas nicht entlang der Kontinentalplatten ziehen lassen. Wie einleitend beschrieben wurde, sind auch der Europarat und die OSZE immanente Bestandteile des EIP, weshalb eine Definition von Europa auch diese beiden Organisationen berücksichtigen muss. Die Türkei beispielsweise ist seit kurz nach der Gründung 1949 Mitglied des Europarats – einige Jahre länger als Österreich (Beitritt: 16. April 1956).

Überhaupt ist eine Definition des Systems des Europäischen Interparlamentarismus entlang der Mitgliedschaft im Europarat, genauer gesagt bei seiner Parlamentarischen Versammlung (PACE)²⁶², von Vorteil. Schließlich sind alle EU-Staaten bereits Mitglied im Europarat, wogegen die OSZE-Mitglieder auch die USA und Kanada umfassen, welche zwar durch ihre VertreterInnen in der PV Einfluss auf den EIP nehmen, aber eindeutig nicht Teile Europas sind. Genauso verhält es sich mit den zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

Ein weiteres und entscheidendes Kriterium ist die Verfasstheit eines Staates als parlamentarische Demokratie. Ohne ein Parlament, welches nach demokratischen Regeln und Grundsätzen gewählt wurde, kann ein Staat per definitionem kein Teil des Europäischen Interparlamentarismus sein. Neben der Mitgliedschaft bei PACE und einer demokratischen Verfassung ist die geografische Lage innerhalb Europas eine Art Zusatzkriterium, das bei der Klassifizierung ebenfalls berücksichtigt wurde. Gerade dieses Kriterium sorgt bei einigen Staaten für Klärungsbedarf.

10.1.1. Grenzfälle des Europäischen Interparlamentarismus

In diesem Unterkapitel folgt eine kurze Auflistung von Staaten, die als Bestandteil des EIP eine nähere Erläuterung bedürfen. Der einzige Zusatz zu den Europaratsmitgliedern betrifft den „weißen Fleck“ auf der Landkarte des Europarats: **Weißrussland**. Ab 1993 ist Weißrussland Beitrittskandidat gewesen, bis dieser Status 1997 aufgrund von Menschenrechtsverletzungen aberkannt wurde. Im Jahr 2009 gab es aber wieder Annäherungen zwischen dem Europarat und Weißrussland: Ein Informationsbüro des Europarats wurde in Minsk eröffnet und die PV beschloss, Weißrussland wieder den Status eines Sondergasts zu verleihen.²⁶³ Aufgrund der eindeutigen Lage innerhalb Europas und der Perspektive auf eine Europaratsmitgliedschaft (vorbehaltlich notwendiger Schritte im

²⁶² Für eine Liste der nationalen Delegation von PACE.

http://assembly.coe.int/ASP/AssemblyList/AL_DelegationsList_F.asp, abgerufen am 31.05.2011.

²⁶³ Vgl. Resolution 1617 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1671.htm>, abgerufen am 31.05.2011.

Bereich der Menschenrechte, wie die Abschaffung der Todesstrafe) ist Weißrussland durchaus auch als Teil des Europäischen Interparlamentarismus zu sehen. Ein weiteres Argument dafür ist auch die Mitgliedschaft bei der OSZE und ihrer Parlamentarischen Versammlung (OSCE PA).

Russland ist ohnehin ein Sonderfall ob seiner gigantischen Ausdehnung. Rein geographisch bildet das Ural-Gebirge die Grenze zwischen Europa und Asien. Moskau liegt westlich des Urals, weshalb die Schlussfolgerung nahe liegt, Russland sei eher westlich, sprich europäisch. Auch die historische Verbindung Russlands mit den anderen europäischen Reichen bzw. Staaten spricht dafür. Im Hinblick auf den Forschungsfokus sind demnach Russland und sein Parlament durchaus zum Europäischen Interparlamentarismus zu zählen. Immerhin hat auch ein/e Duma-Abgeordnete/r aus Wladiwostok die Chance, Mitglied von PACE oder OSCE PA und somit ein Teil des EIP zu werden.

Der Fall der **Türkei** ist ähnlich gelagert. Auch hier befinden sich Teile des Staates auf europäischem, der Großteil aber auf asiatischem Boden. Im Unterschied zu Moskau liegt Ankara jedoch nicht am geographisch gesehen europäischen Teil des Landes. Aufgrund der vielfältigen wirtschaftlichen und historischen Verflechtungen und vielmehr noch durch die politischen Anknüpfungspunkte (z.B.: Mitgliedschaft bei Europarat, OSZE, NATO) ist auch die Türkei ein durchaus europäisches Land – zumindest im weiteren Sinne. Sehr offensichtlich wird das durch die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union. Das bedeutet zumindest, dass die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Türkei für einen europäischen Staat halten, ansonsten hätten sie das Beitritts-gesuch ohnehin abgelehnt, wie im Falle Marokkos. Fakt ist aber, dass aktuell Verhandlungen laufen, was die Türkei eigentlich zu einem „offiziell europäischen“ Land macht. Auch das türkische Parlament gehört also zum System des EIP.

In den Fällen **Aserbaidshan**, **Armenien** und **Georgien** ist das dritte Kriterium nicht erfüllt. Diese Länder befinden sich geographisch gesehen ganz klar in Asien. Folgt man jedoch der Argumentation bezüglich Russland und der Türkei, kann gerade ihre geographische Lage als Grund angeführt werden, um diese drei Länder dennoch in einen weiten Europa-Begriff zu fassen. Die südkaukasischen Länder Aserbaidshan, Armenien und Georgien sind zwischen Russland, der Türkei und dem Iran, sowie zwischen dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer gelegen. Ihre Mitgliedschaften im Europarat und auch in der OSZE sind ein Beleg für die europäische Ausrichtung. Bei diesen drei Staaten wird der Bezug zu Europa außerdem über die Kooperation mit der NATO deutlich, welche auf ihrer Website Folgendes zu ihren Beziehungen mit Georgien schreibt:

„At the Bucharest Summit in April 2008, Allied Heads of State and Government agreed that Georgia will become a member of NATO. ... NATO and Georgia pursue an active political dialogue and practical cooperation, including through the

*unique framework provided by the NATO-Georgia Commission, in order to assist Georgia to achieve its Euro-Atlantic aspirations.*²⁶⁴

Diese Euro-Atlantischen Bestrebungen dienen als Anschlusspunkte an Europa und lassen somit durchaus den Schluss zu, dass auch Armenien, Aserbaidschan und Georgien im weiteren Sinne europäische Länder sind und deshalb auch zum System des Europäischen Interparlamentarismus zu zählen sind. Angemerkt sei auch, dass sich Zypern ebenfalls auf dem asiatischen Kontinent befinden, aber über die EU-Mitgliedschaft fraglos auch ein Teil Europas bzw. des EIP ist.

10.1.2. Sonderfälle des Europäischen Interparlamentarismus

Alle oben aufgelisteten Staaten sind Mitglieder der PV des Europarats und demokratisch verfasst. Geografisch sind Russland und die Türkei zumindest teilweise europäische, die kaukasischen Republiken sind nicht nur historisch sondern auch aufgrund der Lage zwischen Russland und der Türkei geografisch mit Europa eng assoziiert. Sie erfüllen also die „Aufnahmekriterien“ für den EIP. Es gibt aber auch Staaten, die wichtige Kriterien nicht erfüllen und dennoch mit dem Europäischen Interparlamentarismus in Verbindung stehen.

Ein Sonderfall ist die **Republik Kosovo**. Am 17. Februar 2008 hat sich der Kosovo einseitig von Serbien als unabhängig deklariert und eine eigene Verfassung installiert, die den Kosovo zu einer eigenständigen, parlamentarischen Demokratie machte.²⁶⁵ Wie der Internationale Gerichtshof (IGH) entschied, war die Unabhängigkeitserklärung kein Verstoß gegen das Völkerrecht.²⁶⁶ Allerdings wird die Republik Kosovo derzeit erst von 75 Staaten der 192 UN-Mitgliedstaaten anerkannt.²⁶⁷ Außerdem ist sie weder Mitglied beim Europarat, noch bei der OSZE. Der Kosovo befindet sich zwar eindeutig auf europäischem Gebiet und ist auch eine parlamentarische Demokratie. Durch den unklaren Status der Republik und ihrer Nicht-Mitgliedschaft bei EU, Europarat und OSZE erfüllt sie (noch) nicht die Kriterien eines EIP-Vollmitglieds. Da der Kosovo, wie gerade geschildert, aber zwei wichtige Kriterien sehr wohl erfüllt und in Zukunft womöglich in die europäischen Organisationen und Institutionen eingebunden werden wird, wird die Republik Kosovo hier als spezielles Mitglied im Europäischen Interparlamentarismus angeführt.

²⁶⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm, abgerufen am 22.01.2011.

²⁶⁵ Vgl. <http://rks-gov.net/en-US/Republika/Pages/Kushtetuta.aspx>, abgerufen am 31.05.2011.

²⁶⁶ Schlussfolgerung des IGH in der *Advisory Opinion* vom 22. Juli 2010: „The Court has concluded [...] that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council, resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.“ <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, abgerufen am 31.05.2010.

²⁶⁷ Vgl. <http://kosova.org/page/Staaten-die-Kosovo-als-Unabhaengigen-Staat-anerkannt-haben.aspx>, abgerufen am 21.05.2011.

Es gibt weitere Sonderfälle, die zwar ganz eindeutig kein Teil Europas sind, aber über ihre Mitgliedschaft in den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats oder der OSZE²⁶⁸ als „spezieller Teil“ des Europäischen Interparlamentarismus anzusehen sind. Immerhin können demokratisch gewählte ParlamentarierInnen ihre Stimme innerhalb dieser Organisationen ebenso geltend machen wie französische oder finnische Abgeordnete bzw. zumindest als Beobachter fungieren.

Die **Vereinigten Staaten von Amerika** sind Mitglied der OSZE. Ihre nationale Delegation stellt mit 17 ParlamentarierInnen die größte alle Abordnungen innerhalb der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (OSCE PA).

Kanada ist ebenfalls OSZE-Mitglied und stellt mit zehn Abgeordneten ebenfalls eine relativ große Delegation bei der OSCE PA. Außerdem hat Kanada bei der PV des Europarats den Beobachterstatus inne, ist dort aber kein Vollmitglied.

Die zentralasiatischen Länder **Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan** und **Usbekistan** wurden bereits angesprochen. Diese erfüllen das geografische Kriterium ebenso wenig wie die USA oder Kanada. Aber genauso wie die beiden nordamerikanischen Staaten sind sie reguläre Mitglieder bei der OSZE und somit auch bei der OSCE PA vertreten.

Abschließend sind in dieser Aufzählung noch **Israel** und **Mexiko** zu nennen, die beide (wie auch Kanada) über den Beobachterstatus bei PACE verfügen. Da diese beiden Staaten keine Vollmitglieder bei PACE und auch geografisch nicht Teil von Europa sind, sind weder Israel noch Mexiko als regulärer Teil des EIP anzusehen.

Alle hier genannten Staaten sind mit dem Europäischen Parlamentarismus auf die eine oder andere Weise verbunden, auch wenn sie nicht Teil Europas sind. Wie aber gezeigt wurde, ist es durchaus berechtigt, auch diese Länder in den Europäischen Parlamentarismus einzubeziehen. Die USA, Kanada, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, Israel und Mexiko können als **spezielle Mitglieder** des EIP bezeichnet werden, während die geschilderten „Grenzfälle“ zu den **Vollmitgliedern** zu zählen sind. Gänzlich auszuschließen ist der Heilige Stuhl, der zwar als Völkerrechtssubjekt den Beobachterstatus beim Europarat hat, jedoch in keiner Parlamentarischen Versammlung vertreten ist und damit auch kein Teil des Europäischen Interparlamentarismus sein kann.

²⁶⁸ Für eine Liste der nationalen Delegationen bei OSCE PA. http://www.OSCE.PA.org/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=178, abgerufen am 31.05.2011.

10.1.3. Überblick über den Europäischen Interparlamentarismus

Mitglieder des Europäischen Interparlamentarismus	
<i>Vollmitglieder (48)</i>	
Albanien	Moldawien
Andorra	Monaco
Armenien	Montenegro
Aserbaidshan	Niederlande
Belgien	Norwegen
Bosnien-Herzegowina	Österreich
Bulgarien	Polen
Dänemark	Portugal
Deutschland	Rumänien
Estland	Russland
Finnland	San Marino
Frankreich	Schweden
Georgien	Schweiz
Griechenland	Serbien
Irland	Slowakei
Island	Slowenien
Italien	Spanien
Kroatien	Tschechische Republik
Lettland	Türkei
Liechtenstein	Ungarn
Litauen	Ukraine
Luxemburg	Vereinigtes Königreich
Malta	Weißrussland
Mazedonien (FYROM)	Zypern
<i>Spezialmitglieder (10)</i>	
Israel	Mexiko
Kanada	Tadschikistan
Kasachstan	Turkmenistan
Kirgisien	Usbekistan
Kosovo	Vereinigte Staaten von Amerika

Abbildung 8: Mitglieder des Europäischen Interparlamentarismus (eigene Darstellung)

Bei einem Blick auf die Liste der Staaten in Abbildung 8, die vom Verfasser der vorliegenden Arbeit zum Europäischen Interparlamentarismus (EIP) gezählt werden, fällt auf, dass sich die EIP-Vollmitglieder mit den Mitgliedern bei PACE (abgesehen von Weißrussland, das hier als Vollmitglied gezählt wird) decken, während die meisten „speziellen Mitglieder“ zumindest bei den 55 Delegationen der OSCE PA vertreten sind. Zwei Staaten mit EIP-

Spezialmitgliedschaft, nämlich Israel und Mexiko, sind weder bei OSCE PA noch bei PACE Vollmitglieder, haben aber bei letzterer den Beobachterstatus inne. Der Kosovo hat ist weder Mitglied bei den genannten PV, noch hat er Beobachterstatus. Wie aber weiter oben argumentiert wurde, ist auch der Kosovo ein Spezialmitglied beim EIP. Somit ergibt sich eine Summe von 58 Staaten bzw. Parlamenten, die gänzlich oder zumindest teilweise zum System des Europäischen Interparlamentarismus zu zählen sind, und auf diesen Einfluss ausüben können.

10.2. Charakteristika des Europäischen Interparlamentarismus

Das System des Europäischen Interparlamentarismus (EIP) basiert auf der Zusammenführung der parlamentarischen Gremien auf nationaler und europäischer Ebene. Dieses System ist aber weit mehr als die Summe seiner Teile. Vielmehr sind es gerade die Synergien, die diese Organisationen erzeugen, die den EIP ausmachen. Die institutionelle sowie die persönliche Vernetzung erzeugen einen Mehrwert im Sinne von Erfahrungsaustausch und breiter Bewusstseinsbildung innerhalb der europäischen ParlamentarierInnenschaft. Bestätigt wird das auch in der Stellungnahme der Österreichischen Parlamentsdirektion:

„Die Rolle der nationalen Parlamente hat allerdings in den vergangenen Jahren stetig zugenommen und im Bereich der EU [...] ein richtiges ‚Arbeitsverhältnis‘ unter den Parlamenten entstehen lassen. Bei der EU treffen Supranationalität und Interparlamentarische Zusammenarbeit zusammen und ergänzen sich recht gut, wenn z.B. das Europäische Parlament zu einem in Verhandlung stehenden Entwurf der Kommission die Meinung der nationalen Parlamente anhört. Das bedeutet, dass nicht von einem Gegensatz zwischen den Aktivitäten von Vertretern/innen von Regierungen oder supranationalen Organisationen, sondern vielmehr von einer nützlichen Ergänzung auszugehen ist.“²⁶⁹

Außerdem gibt es gemeinsame Gremien, wie die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC), aber auch Themen, die gemeinsam von verschiedenen Organisationen behandelt werden: So ist der Ausbau demokratischer Strukturen und deren qualitative Verbesserung ein grundlegendes Ziel aller Parlamente – angefangen bei den nationalen Parlamenten, über das Europäische Parlament (EP) bis hin zu den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats (PACE) und der OSZE (OSCE PA). Die Funktion der Parlamente auf den verschiedenen Ebenen, die in den Kapiteln 6 (Parlamente auf internationaler Ebene), 7 (Parlamente auf europäischer Ebene) und 9 (Parlamente auf nationaler Ebene) beschrieben wurden, finden sich natürlich auch im EIP wieder, handelt es sich doch um dieselben Organisationen. Aufgrund der Diversität der Gremien des EIP kann jedoch nicht genau festgelegt werden, welche Funktion am stärksten betont wird. Führt man sich den Exkurs zu Korruption (Kapitel 8) nochmals vor Augen, kann man sich folgendes Bild vorstellen: Die

²⁶⁹ Schriftliche Stellungnahme der Parlamentsdirektion vom 30.08.2010, S.9f.

unterschiedlichen parlamentarischen Gremien im System des EIP kämpfen gemeinsam, jedoch an unterschiedlichen Fronten und mit verschiedenen Mitteln „gegen den Feind“ (sprich: die Korruption). Je nachdem, welche Kompetenzen zur Verfügung stehen, wird Korruption durch Gesetzgebung (nationale Parlamente, teilweise EP), durch Entschlüsse (vor allem OSCE PA und PACE) und vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung (alle untersuchten Gremien) repräsentativ-demokratisch bekämpft. Natürlich kann mit den zur Verfügung stehenden demokratischen Mitteln auch „für eine Sache“ gekämpft werden (Menschenrechte oder ähnliches). Letztlich ist es diese Zusammenarbeit und die oft themenspezifische Vernetzung von parlamentarischen Organen bzw. von ParlamentarierInnen in Europa, die den Europäischen Interparlamentarismus ausmachen.

Charakteristisch für den EIP ist aber auch, dass zur Erreichung der Ziele eine Mischung aus *hard power* und *soft power* zum Tragen kommt. Parallel dazu steht in diesem System eine Mischung aus *hard law* und *soft law* zur Verfügung. Gerade das Beispiel der Korruptionsbekämpfung bietet gute Ansatzpunkte. Bevor auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene Gesetze geschaffen werden können, die neuere Formen der Korruption eindämmen, braucht es Zeit, um ein möglichst weit reichendes Bewusstsein bei PolitikerInnen, aber auch in der europäischen Bevölkerung zu entwickeln. Damit hebt sich der EIP von anderen politischen Konstellationen ab, die entweder nur „harte“ oder nur „weiche“ Kompetenzen zur Verfügung haben.

10.3. Bedeutung des Europäischen Interparlamentarismus

Die Grundzüge des Europäischen Interparlamentarismus (EIP) bestehen seit dem Ende der 1970er Jahren: Die KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit, aus ihr ging die OSZE hervor) wurde 1975 gegründet und vier Jahre später, 1979, wurde das Europäische Parlament zum ersten Mal direkt gewählt. Selbst wenn man den EIP bereits zu dieser Zeit diagnostiziert hätte, wäre seine Bedeutung noch unwesentlich gewesen. Dieses hat sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr stark verändert – so wie sich das gesamte weltpolitische System wesentlich geändert hat. Besonders der Zusammenbruch des Kommunismus in Ost-Europa, sprich der Zerfall der UdSSR, hat die Weltpolitik nachhaltig geprägt. Dadurch haben sich unter anderem auch die Aufgaben von OSZE und Europarat verschoben. Die Europäische Gemeinschaft konnte sich völlig neu definieren und sich zur Europäischen Union entwickeln. Nationale ParlamentarierInnen konnten sich durch den Fall des Eisernen Vorhangs plötzlich zwischen West- und Ost-Europa vernetzen. Die Anzahl der Demokratien hat sich deutlich vermehrt und schließlich ist im Jahr 2009 der Lissabon-Vertrag in Kraft getreten, der sowohl dem Europäischen Parlament (EP) als auch den nationalen Parlamenten sowie der Interparlamentarischen Zusammenarbeit (IPZ) große Wichtigkeit beimisst. Die Bedeutung des EIP manifestiert sich also einerseits durch die Anerkennung seitens der Europäischen Kommission (EK) sowie der nationalen Regierungen und andererseits durch den Einfluss, der durch dieses System ausgeübt wird.

Über die Anerkennung im Vertrag von Lissabon wurde bereits ausführlich berichtet. Der Einfluss der Organe des Europäischen Interparlamentarismus ist zwar so wie ihre Funktionen diffus, insgesamt wirkt dieser Einfluss aber auf der bereits erwähnten breiten Front. Die verschiedenen Formen des Output (Gesetze, Deklarationen, Resolutionen, etc.) wirken wiederum auf verschiedene Ebenen des europäischen politischen Systems ein:

- Wann immer ParlamentarierInnen mit Regierungsmitgliedern in gemeinsame, internationale Institutionen oder Prozesse eingebunden sind (innerhalb von OSZE und ER oder auch bei außerordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren) hat das EIP Einfluss auf die **intergouvernementale Ebene**, die ein Teil der internationalen Ebene ist.
- Vor allem das Europäische Parlament beeinflusst durch seine nunmehr starke Rolle im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU die **supranationale Ebene**. Aus diesem Grund ist das EP als stärkster Teil des EIP anzusehen – als *big player* der Europapolitik. Durch die Subsidiaritätskontrolle werden künftig aber auch die nationalen Parlamente auf diese Ebene stärker einwirken können.
- Die **nationale Ebene** wird von allen Teilen des EIP unterschiedlich stark beeinflusst. Abgesehen von Rechtsakten, Entschlüssen etc. ist vor allem die Vernetzung zwischen den Abgeordneten verschiedener parlamentarischen Gremien interessant. Dabei wird nämlich die Regierung eines Landes nur indirekt beeinflusst. Die eigentliche Wirkung liegt dabei auf den ParlamentarierInnen, die Erfahrungen, Know-How und ähnliches aus anderen Gremien und anderen Staaten in die nationale Politik einbringen können.
- Die Wirkung auf die gesamte **internationale Ebene** bleibt eher beschränkt. Ausnahmen sind der Geltungsbereich von Europarat und OSZE außerhalb Europas (Zentralasien, Nordamerika), sowie jene Fälle, bei denen der Output des EIP-Systems von übergeordneten Gremien, wie der Interparlamentarischen Union oder sogar der Vereinten Nationen, berücksichtigt wird.

Insgesamt ist der Europäische Interparlamentarismus ein Teil des europäischen politischen Gefüges, der *European Polity*. Ebenso ist der EIP ein wichtiger Bestandteil des europäischen Regierens, also der *European Governance*. Betrachtet man den EIP als ein System, das aus einzelnen Akteuren besteht, ist es auch als ein abgrenzbares Netzwerk von Organisationen (Parlamenten) und Individuen (Abgeordneten) erkennbar. Je mehr Befugnisse diese Organisationen bekommen, und je dichter das Netzwerk der Interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen parlamentarischen Gremien wird, desto mehr Einfluss kann der EIP auf die Gestaltung von Europapolitik nehmen. Wie gezeigt wurde, ist dieser Anstieg an Einfluss gerade in den letzten 20 Jahren deutlich spürbar geworden. Zum einen durch den Zuwachs an parlamentarischen Demokratien speziell in Ost-Europa, zum anderen durch den Fortschritt der europäischen Integration in Form der Europäischen Union, innerhalb welcher der Parlamentarismus insgesamt gestärkt wurde. Somit ist zumindest die Tendenz erkennbar, dass sich zwischen den Regierungen und den anderen Akteuren auf

europäischer Ebene ein Machtausgleich zu einem gewissen Grad vollzieht. Durch eine fortschreitende Erweiterung der Europäischen Union, durch die vermehrte Ausübung der neu geschaffenen Rechte durch den Lissabon Vertrag und durch mögliche weitere Stärkungen in kommenden Vertragsänderungen ist es vor allem die Europäische Union, die als Motor des Europäischen Interparlamentarismus verantwortlich zeichnet. Es ist zu erwarten, dass parlamentarische Gremien weiterhin an Einfluss gewinnen, zumal sie ihre vorhandenen Instrumente, wie etwa die Subsidiaritätskontrolle (siehe Kapitel 9.1.) noch gar nicht völlig ausschöpfen. These 1 („Die Zunahme interparlamentarischer Zusammenarbeit führt auf internationaler Ebene zu einem Machtgleichgewicht zwischen Regierungen und INGOs.“) kann somit hinsichtlich des Europäischen Interparlamentarismus (zumindest tendenziell) bestätigt werden.

11. Zusammenfassung

Trotz der wachsenden Bedeutung Interparlamentarischer Zusammenarbeit ist dieser Bereich wissenschaftlich noch kaum behandelt worden. Diesem „weißen Fleck“ nimmt sich die vorliegende Arbeit an und untersucht Parlamente bzw. Interparlamentarische Organisationen (IPOs) als Akteure im Mehr-Ebenen-System, welches sich über die internationale, die europäische und die nationale Ebene erstreckt.

Drei zentralen Fragestellungen wurden anhand von sechs Thesen versucht zu beantworten. Den theoretischen Hintergrund der Untersuchung bilden die Netzwerktheorie, der Neo-Institutionalismus (insbesondere das *World-Polity*-Konzept) und das *Global-Governance*-Konzept. Der Verfasser der vorliegenden Diplomarbeit bediente sich der Methoden des ExpertInneninterviews einerseits und der Textanalyse andererseits. Der Ursprung, die Funktionsweise und die Bedeutung Interparlamentarischer Zusammenarbeit stellen das besondere Forschungsinteresse des Verfassers dar. Auf internationaler Ebene stand die Arbeit der Interparlamentarischen Union (IPU) und der *Global Organization of Parliamentarians against Corruption* (GOPAC) im Vordergrund. Auf europäischer Ebene stellen das Europäische Parlament und die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE die maßgeblichen Akteure dar. Die nationalen Parlamente schließlich wurden dahingehend untersucht, auf welche Art und Weise sie auf die übergeordneten Ebenen Einfluss nehmen können. Das System des Europäischen Interparlamentarismus umfasst einerseits die genannten Organisationen der europäischen Ebene als auch die nationalen Parlamente innerhalb der Europäischen Union, welche vor allem durch den Vertrag von Lissabon mehr Kompetenzen innerhalb der Union und somit auch mehr Möglichkeiten im Rahmen Interparlamentarischer Zusammenarbeit erhalten haben. Ein Exkurs, der den Bereich der Korruptionsbekämpfung beleuchtet, soll exemplarisch darstellen, wie Interparlamentarische Organisationen tätig werden und wie sich diese in die theoretischen Konzepte einordnen lassen, zeigt aber auch Verbesserungspotential auf, welches von den IPOs bzw. den ParlamentarierInnen noch genutzt werden könnte.

Interparlamentarische Zusammenarbeit (IPZ) stellt sich in einer ambivalenten Form dar: einerseits als Prozess innerhalb von Netzwerken, andererseits in Form von Interparlamentarischen Organisationen (IPOs). Um diesem Dualismus auch theoretisch Rechnung zu tragen, wurde IPZ aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Um Interparlamentarische Zusammenarbeit in Form von Organisationen zu untersuchen, wurden das *World-Polity*- und das *Global-Governance*-Konzept herangezogen. Die Netzwerktheorie hingegen ermöglicht es, IPZ in Form von Netzwerken zu betrachten, wie der Name schon nahe legt. Speziell die Begrifflichkeit von Rogers und Kincaid (1981) ist sehr hilfreich, wonach ein Kommunikationsnetzwerk ein Zyklus ist, in dem die TeilnehmerInnen gegenseitig Informationen austauschen. Im Fall von IPZ ist das beispielsweise der Austausch von *best-*

practice-Modellen unter den beteiligten ParlamentarierInnen. Der stärker empirische Ansatz von Jansen (2006) betrachtet Netzwerke als ein Set von Knoten und Kanten und ermöglicht es, Kooperationsstrukturen zu erkennen, die zweifellos bei Interparlamentarischer Zusammenarbeit aufgebaut werden. Ein weiterer Faktor, der in Netzwerken eine wichtige Rolle spielt, ist soziales Kapital. Hier wurde vor allem die Kapitaltheorie von Pierre Bourdieu (1997) herangezogen, die den Kapitalbegriff verdeutlicht. Sämtliche verschiedene Stränge zusammengenommen, vermitteln ein Bild von Netzwerken, in welchem Akteure miteinander in Verbindung treten, um miteinander Informationen auszutauschen. Dieser Austausch soll für die beteiligten Akteure von Nutzen sein und ihnen ermöglichen, daraus Kapital zu schlagen. Höheres soziales Kapital schafft zudem mehr Handlungsmöglichkeiten. Der Schluss, der aus diesem Bild gezogen werden muss, ist, dass eine stärkere Vernetzung – also ein dichteres Netzwerk – von ParlamentarierInnen im Rahmen von Interparlamentarischer Zusammenarbeit eigentlich angestrebt werden sollten, da diese die Handlungsoptionen der Akteure erweitert und somit auch den potentiellen Einfluss auf Entscheidungsprozesse erhöht.

Das *World-Polity*-Konzept entstammt einem soziologischen Neo-Institutionalismus. In dieser neo-institutionalistischen Perspektive stellen sowohl Interparlamentarische Zusammenarbeit als Handlung als auch Interparlamentarische Organisationen als Einheiten Institutionen dar. Somit sind IPZ bzw. IPOs in dieser Theorie zu verorten. Die *World Polity* enthält vor allem drei Strukturmerkmale: den Staat, formale Organisationen und autonome Individuen. Im Fall von Interparlamentarischer Zusammenarbeit sind alle drei Merkmale teilweise vorhanden, weshalb dieses Konzept für den Forschungsgegenstand auch so interessant ist. Der Fokus liegt in diesem Fall vor allem auf dem Teil der formalen Organisation: Demnach stehen IPOs isomorph, internationalen Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen in einer Weltgesellschaft gegenüber. Mit fortschreitender Ausformung der *World Polity*, also mit dem Entstehen neuer Akteure und Handlungsmöglichkeiten, ist auch ein schrittweiser Machtausgleich zwischen Regierungen auf der einen und INGOs bzw. speziell IPOs auf der anderen Seite auszumachen.

Ein ähnlicher Machtausgleich ist auch über das Konzept der *Global Governance* (GG) auszumachen. Regierungen sind nicht mehr die alleinigen Entscheidungsträger, weder auf nationaler, noch auf europäischer und internationaler Ebene. Vielmehr steht GG für ein Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, sowie ökonomischen und anderen NGOs, wie Brand et al. (2000) beschreiben. Laut der *Commission on Global Governance* ist GG aber mehr: *Global Governance* ist ein breiter, dynamischer und komplexer Prozess der Entscheidungsfindung. In diesen Prozess schalten sich auch ständig parlamentarische Gremien, wie die IPU oder GOPAC, ein. Die Kriterien (nach Becker, John und Schirm (2007)), um Akteure in diesem Konzept zu verorten, werden gerade von IPOs auf eine starke und vielfältige Art erfüllt: Problemlösungsfähigkeit, Realisierungschancen und Legitimität, wobei letztere das herausragende Kriterium im Fall von parlamentarischen Gremien darstellt. Schließlich ist die Schaffung von pluralistisch-

demokratischen Regierungsstrukturen nicht nur das Ziel von GG, sondern auch der Weg um *Global Governance* zu erreichen. Nicht zuletzt deshalb ist Interparlamentarische Zusammenarbeit, die in dieser theoretischen Perspektive vor allem in ihrer Erscheinungsform als Organisationen (wie beim *World-Polity*-Konzept) betrachtet wird, sehr gut in das *Global-Governance*-Konzept einzuordnen.

Abgesehen von Literaturrecherche, die sich sowohl auf publizierte Fachliteratur, aber auch auf Internetquellen stützt, hat sich der Verfasser der vorliegenden Arbeit vor allem zweier Methoden bedient: des ExpertInneninterviews und der Textanalyse. Bei der gewählten Form des Interviews handelt es sich um die Unterart von Leitfadeninterviews, nämlich um theoriegenerierende ExpertenInneninterviews. Der Vorteil dieser Methode liegt vor allem darin, sehr gezielte Informationen zu einem relativ deutlich abgrenzbaren Feld lukrieren zu können. Für mündliche Interviews erklärten sich Hans-Peter Martin (Abgeordneter zum Europäischen Parlament), Wolfgang Rau (Exekutivsekretär der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) und Gabriela Moser (Nationalratsabgeordnete der Grünen, Expertin für Interparlamentarische Zusammenarbeit, Vorsitzende des „Anti-Korruptionsausschusses“ im Österreichischen Parlament) bereit. Der Nationalratspräsidentin und Leiterin der Österreichischen Gruppe der IPU, Barbara Prammer, wurde ein Fragenkatalog übermittelt, der im Namen der Parlamentsdirektion beantwortet wurde. Bei der Textanalyse handelt es sich um eine hermeneutische Methode, bei der es um die Sinnerfassung, also um das Verstehen von Texten, geht. Sowohl internationale Dokumente, die miteinander verglichen wurden, als auch die verschriftlichte Form der Interviews wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.

Interparlamentarische Zusammenarbeit ist ein wissenschaftlich noch wenig beleuchtetes Thema. Ihre Ursprünge gehen auf das Europa des 19. Jahrhunderts zurück und können auf den 31. Oktober 1888 festgemacht werden, als das erste Interparlamentarische Treffen in Paris abgehalten wurde, mit ausschließlicher Beteiligung von englischen und französischen Abgeordneten. Im Folgejahr fand die erste wirkliche Interparlamentarische Konferenz statt, bei der bereits ParlamentarierInnen aus neun Staaten vertreten waren und die Interparlamentarische Union (IPU) ins Leben gerufen wurde. Die IPU ist das Paradebeispiel einer Interparlamentarischen Organisation (IPO): In ihr sind Abgeordnete aus 155 Staaten vernetzt, um Erfahrungen auszutauschen, gemeinsam internationale Probleme zu behandeln und verschiedenste demokratiepolitische Fragen zu erörtern – wie etwa die Einhaltung der Menschenrechte oder die Bekämpfung von Korruption. Lange Zeit fand Interparlamentarische Zusammenarbeit fast ausschließlich im Rahmen der IPU statt. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg gab es einen starken Anstieg an IPOs. Unter anderem entstanden die Parlamentarische Versammlung des Europarats, das Europäische Parlament, die Parlamentarische Versammlung der (K)OSZE und die Globale Organisation von ParlamentarierInnen gegen Korruption (GOPAC). Gemeinsam mit der IPU stellen diese fünf Organisationen die wichtigsten Beispiele für IPOs im Rahmen dieser Arbeit dar.

Im fünften Kapitel (Interparlamentarische Zusammenarbeit) wurde ein Überblick über das Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit verschafft. Abgesehen von der historischen Entwicklung steht zunächst die prinzipielle Funktionsweise im Vordergrund: Interparlamentarische Organisationen, die ihre Mitglieder aus nationalen Parlamenten rekrutieren, versuchen, gemeinsame Beschlüsse zu verschiedenen, häufig demokratiepolitischen Themen zu fassen, welche sie in Form von Resolutionen, Deklarationen, Berichten oder Ähnlichem nach außen tragen. Diese gemeinsamen Texte können dann Rückwirkungen auf die nationalen Parlamente haben, aus denen die Mitglieder der jeweiligen IPOs stammen. Eine indirekte Funktion stellt die Möglichkeit dar, dass Beschlüsse von IPOs den Anstoß zu nationaler Gesetzgebung geben. Eine weitere indirekte Wirkung betrifft andere internationale Organisationen – sowohl IGOs als auch INGOs, die wiederum selbst Handlungen im Bezug auf den Interparlamentarischen Text setzen können. Diese Funktionsweise von IPZ wird durch ein Modell in Abbildung 5 (S. 51) dargestellt. Speziell die Auswirkungen bzw. der *impact* Interparlamentarischer Dokumente auf nationale Gesetzgeber und internationale Organisationen ist ein Thema, welches für weitere Forschungen sehr geeignet und interessant scheint, um den tatsächlichen Einfluss von IPOs nachzuvollziehen. Auch Wolfgang Rau ist dieser Meinung: *„Also für mich wäre das [...] fast ein eigenständiges Thema. Die Rezeption von Resolutionen oder Texten der Interparlamentarischen Vereinigungen auf nationaler Ebene.“*²⁷⁰

Der Überblick über das Feld der IPZ umfasst aber auch jene beiden Organisationen, die auf globaler Ebene tätig und in dieser Arbeit näher betrachtet werden: die Interparlamentarische Union und GOPAC. Weiters wird die Interparlamentarische Zusammenarbeit in der Europäischen Union bereits geschildert, die sich aber auch im siebenten (Parlamente auf europäischer Ebene) und neunten (Parlamente auf nationaler Ebene) Kapitel wieder findet. Außerdem beleuchtet der Überblick eine Verbindung, die äußerst wichtig für den Untersuchungsgegenstand ist: die Wechselwirkung zwischen (Inter-)parlamentarischen Gremien und (internationalen) Rechnungskontrollbehörden. Die Arbeit der Rechnungshöfe spiegelt in gewisser Weise die (Inter-)parlamentarische Arbeit wider, und zwar auf allen drei untersuchten Ebenen. Die gegenseitige Bedingtheit drückt sich unter anderem darin aus, dass Rechnungshöfe in vielen Fällen mit den jeweiligen Parlamenten institutionell verflochten sind und in den meisten Fällen mit den Parlamenten eng zusammenarbeiten. Die Parlamente hingegen sind auf die unabhängige Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden angewiesen, um die jeweilige Regierung bzw. Verwaltung kontrollieren zu können.

Schließlich wurde auch die IPZ des Österreichischen Parlaments in Umrissen dargestellt. Österreichische Nationalrats- und Bundesratsabgeordnete sind in einer Vielzahl an IPOs vertreten. Mit Ausnahme von GOPAC hat Österreich in jeder der in dieser Arbeit behandelten Organisationen mehrere VertreterInnen. Die Arbeit im Rahmen Interparlamentarischer Kooperation erstreckt sich (auch) beim Österreichischen Parlament über die

²⁷⁰ Interview mit Wolfgang Rau vom 28.06.2010, Z. 297-299.

Teilnahme an Debatten, Verhandlungen von Texten, Berichterstattungen bis hin zum Ausrichten von Interparlamentarischen Konferenzen. Sowohl für die österreichische wie aber auch generell für IPZ sind vor allem der Informations- und Erfahrungsaustausch und das Aufbauen von Netzwerken – meist und sehr stark auf informeller Ebene – entscheidende Ziele.

In der Folge wurden die parlamentarischen Gremien auf den drei behandelten Ebenen nacheinander untersucht. Auf der internationalen Ebene sind für diese Arbeit vor allem die Interparlamentarische Union als Paradebeispiel einer Interparlamentarischen Organisation, wie auch GOPAC als eine inhaltlich spezialisierte IPO von Interesse. Bei der Untersuchung der internationalen Ebene ist aber vor allem auch hervorgegangen, dass IPOs eine sehr spezielle, einzigartige Form als internationale Organisationen aufweisen. Sie sind weder Regierungsorganisationen (wie beispielsweise die NATO), noch klassische Nichtregierungsorganisationen (wie etwa Greenpeace). Vielmehr sind IPOs Organisationen eigener Prägung, da sie im Gegensatz zu zivilgesellschaftlichen (oder wirtschaftlichen) Körpern durch die staatlichen Implikationen Teil der politischen Sphäre sind. Der bedeutendste Unterschied zu allen anderen Organisationsformen liegt bei parlamentarischen Gremien aber in der unvergleichlich hohen Legitimation, die durch die demokratische Wahl ihrer Mitglieder (Abgeordneten) hergestellt wird. Aus diesen Gründen bezeichnet der Autor Interparlamentarische Organisationen auch als „internationale Nicht-Regierungsorganisationen *sui generis*“. Abbildung 7 (S. 76) bildet ein Modell ab, wie IPOs auf das Feld der internationalen Politik (bzw. der Weltgesellschaft) Einfluss ausüben und es rekonstruieren. Beheimatet im Feld der repräsentativen Demokratie, sind ihre Interessen unter anderem Demokratisierung und das Bilden von Netzwerken. Durch die Verabschiedung von Resolutionen (oder auch von Gesetzen auf nationaler bzw. europäischer Ebene) und anderen Mitteln versuchen die IPOs eben auf die Weltgesellschaft einzuwirken, seine Strukturen zu verändern oder aufrecht zu erhalten. Dieses Mikro-Makro-Modell, welches der Netzwerktheorie entstammt, bildet die Arbeitsweise von Parlamenten sehr gut ab und ist genauso wie Abbildung 5 (S. 51) für alle Ebenen gültig.

Auf europäischer Ebene, die vor allem durch die Europäische Union sehr unterschiedlich zur internationalen Ebene strukturiert ist, stellen das Europäische Parlament, daran angeschlossen die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC), und die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats sowie der OSZE die zentralen Akteure im Bereich der IPZ dar. Eigentlich sind auch die nationalen Parlamente für die europäische Ebene wichtig, diesen wurde jedoch ein eigenes Kapitel gewidmet. Auf europäischer Ebene fällt auf, dass vor allem in den vergangenen rund 25 Jahren ein massiver Bedeutungsgewinn Interparlamentarischer Arbeit festzustellen war. Zunächst wurde 1989 die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) für den EG/EU-Raum gebildet; 1990 folgte die Bildung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, die 1995 eine weitere Aufwertung durch die Institutionalisierung in Form der OSZE, erfuhr. Darüber hinaus erhielten sowohl das EP als auch die nationalen Parlamente durch die jeweils neuen Verträge der EG/EU ständig neue

Kompetenzen und kontinuierlich mehr Bedeutung. Der bisher letzte Schritt dieser Entwicklung fand in Form des Vertrags von Lissabon statt, der dem EP einen deutlich stärkeren Part innerhalb der EU-Gesetzgebung zugesteht und die nationalen Parlamente vor allem durch die Subsidiaritätskontrolle stärker einbindet. Auf europäischer Ebene hat sich ein spezielles System Interparlamentarischer Zusammenarbeit gebildet, das einzigartig ist: das System des Europäischen Interparlamentarismus, das ebenfalls in einem eigenen Kapitel (Kapitel 10) behandelt wurde.

Der Ausgangspunkt aller Interparlamentarischen Zusammenarbeit befindet sich auf nationaler Ebene. Sämtliche IPOs, die untersucht wurden, setzen sich aus ParlamentarierInnen nationaler Parlamente zusammen.²⁷¹ In Kapitel 9 (Parlamente auf nationaler Ebene) wurde nicht die gesamte Arbeit nationaler Parlamente betrachtet, sondern lediglich jener Teil, mit dem nationale Parlamente auf andere Ebenen Einfluss ausüben. Der Einfluss auf die internationale Ebene ist, abgesehen von der Rekrutierung von nationalen Abgeordneten durch IPOs, eher gering. Immer stärker wird die Bedeutung nationaler Parlamente jedoch innerhalb der Europäischen Union, weshalb die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten ebenfalls zum Europäischen Interparlamentarismus zu zählen sind. Begründet liegt dieser Bedeutungsgewinn vor allem in der bereits genannten, gestärkten Subsidiaritätskontrolle, die der IPZ innerhalb der EU eine neue Dimension verliehen hat. Eine Vernetzung der mitgliedstaatlichen Parlamente wird dadurch nämlich immer wichtiger und reizvoller für die einzelnen Parlamente. Es ist davon auszugehen, dass künftig eine wesentlich stärkere Vernetzung dieser Parlamente stattfinden wird. Dieser Wandel in der Praxis nationaler Parlamente ist bereits spürbar: Es handelt sich um eine Internationalisierung der Parlamente, sowohl inhaltlich als auch im Bezug auf die Arbeitsweise. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit zeigen, dass dieser Prozess voll im Gange ist und wahrscheinlich noch lange nicht abgeschlossen sein wird. Alleine die Instrumente der Subsidiaritätskontrolle müssen von den nationalen Parlamenten erst internalisiert und verstärkt angewendet werden.

Im Laufe der Forschungsarbeit konnten insgesamt **zehn Funktionen** unterschieden werden, die von parlamentarischen Gremien im Rahmen Interparlamentarischer Zusammenarbeit erfüllt werden. Auffällig dabei ist auch, dass die nationalen Parlamente theoretisch alle diese Funktionen innehaben. Je höher die Ebene, desto weniger Funktionen werden erfüllt. In der folgenden Abbildung ist dies gut zu erkennen:

²⁷¹ Das Europäische Parlament ist eine supranationale und keine Interparlamentarische Organisation. Seine Mitglieder werden von den wahlberechtigten EU-BürgerInnen für fünf Jahre gewählt. Dennoch zählt das Europäische Parlament durch seine Verbindungen zu anderen parlamentarischen Gremien auch zum Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit.

Funktion \ Ebene	international	europäisch	national
Netzwerk			
Bewusstseinsbildung			
<i>agenda setting</i>			
<i>peer pressure</i>			
Kontrolle*		nur EP	
Rechtssetzung**		nur EP	
Beratung			
Öffentlichkeit			
Kontrolle***			
Integration			

*Funktion des EP gegenüber EK und Rat der EU

**gilt auf europäischer Ebene nur für das EP

***Funktion gegenüber den RegierungsvertreterInnen im Rat der EU

Abbildung 9: Übersicht über Funktionen bei IPZ nach Ebene (eigene Darstellung)

Die wohl wichtigste Funktion bei Interparlamentarischer Zusammenarbeit stellt die Netzwerkfunktion dar. Durch sie können sich ParlamentarierInnen weltweit vernetzen und austauschen. Konkret geht es um den Austausch von Erfahrungen, Know-How, *best-practice*-Modellen etc. Aber auch die Bewusstseinsbildung (inklusive *standard setting*) wurde unter anderem in den ExpertInneninterviews oft hervorgehoben. Gerade hier zeigt sich, dass IPOs sehr wohl Teil einer Weltgesellschaft sind. Die *agenda-setting*-Funktion weist hingegen auch sehr stark auf die Teilhabe an *Governance*-Strukturen hin, weil das jeweilige Thema vor allem bei Regierungen bzw. Regierungsorganisationen auf die Tagesordnung gebracht werden soll. Die vierte Funktion, die von parlamentarischen Organisationen auf allen dreie Ebenen erfüllt wird, ist die *peer-pressure*-Funktion, bei der Abgeordnete mit Hilfe von Ergebnissen Interparlamentarischer Zusammenarbeit (z.B.: Resolutionen, *best-practice*-Modellen o.ä.) Druck auf andere Abgeordnete ausgeübt wird. Druck gegenüber Regierungen auszuüben ist eines der Hauptziele von IPZ, wie auch Wolfgang Rau im Interview hervorhob – ein Ziel, das ebenfalls von den Gremien auf sämtlichen Ebenen geteilt wird.

Die zweite Kategorie von Funktionen wird von den Parlamenten auf europäischer und nationaler Ebene abgedeckt. Dabei ist zunächst die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat der EU hervorzuheben. Auch die Rechtssetzung auf europäischer Ebene betrifft ausschließlich das Europäische Parlament, da es das einzige parlamentarische Gremium ist, das Gesetze nicht nur auf nationaler Ebene, sondern eben auf supranationaler Ebene mitgestalten und mitbeschließen kann. Nationale Parlamente haben grundsätzlich auch Gesetzgebungskompetenzen. So können sie auch Gesetze einschließen, die Wirkung auf die europäische bzw. internationale Ebenen haben (z.B.: Außenpolitik). Die Beratungsfunktion, die von nationalen Parlamenten auf übergeordneten Ebenen nur informell passiert, ist speziell für die Parlamentarischen Versammlungen von Europarat und OSZE vorrangig. Aber auch das Europäische Parlament

ist beispielsweise im Konsultationsverfahren auch „nur“ als beratendes Organ, als das es ja gegründet wurde, tätig.

Außerdem gibt es noch Funktionen, die ausschließlich von den nationalen Parlamenten wahrgenommen werden können, die aber trotzdem die beiden höheren Ebenen betreffen können – speziell aber die EU-Ebene, worauf Benz und Broschek (2010) hinweisen. Hierbei handelt es sich um die Öffentlichkeitsfunktion, bei der die Parlamente die Aufgabe haben, die BürgerInnen ihres Staates über Themen und Vorgänge auf internationaler und europäischer Ebene zu informieren. Die Kontrollfunktion nationaler Parlamente ist in diesem Zusammenhang an die RegierungsvertreterInnen im Rat der EU gerichtet. Schließlich füllen nationale Parlamente noch die Integrationsfunktion aus. Dabei sollen vor allem bei der europäischen Integration im Rahmen der Europäischen Union die nationalen Interessen gewahrt bleiben. Einen starken Aufschwung erlebt diese Funktion vor allem durch die gestärkte Subsidiaritätskontrolle innerhalb der EU – eine Neuerung des Lissabon-Vertrags, die auch die Bedeutung der Netzwerkfunktion für nationale Parlamente nochmals verstärkt.

Wie gezeigt werden konnte, sind die herangezogenen theoretischen Perspektiven (Netzwerkfunktion, *World-Polity*- bzw. *Global-Governance*-Konzept) sehr gut geeignet, um den Untersuchungsgegenstand auf theoretischer Ebene einzuordnen und ihn in seiner Dualität (IPZ als Prozess bzw. in institutionalisierter Form) zu untersuchen. Vernetzung als bedeutender Faktor Interparlamentarischer Zusammenarbeit legt bereits nahe, dieses Phänomen aus netzwerktheoretischer Sicht zu betrachten. Vor allem die Konzepte des sozialen Kapitals (vgl. Bourdieusche Kapitaltheorie), welches die Steigerung der eigenen Handlungsmöglichkeiten beinhaltet, und der Zentralität (im Sinne kurzer Pfaddistanzen innerhalb eines Netzwerkes) sowie das Modell der Mikro-Makro-Integration zeigen, warum die Bildung von Netzwerken für die IPZ wichtig ist, und wie IPOs Einfluss auf die sie umgebenden Strukturen zu nehmen versuchen.

Im Unterschied zur Netzwerktheorie, betont das *World-Polity*-Konzept (Konzept der Weltgesellschaft) stärker die institutionalisierte Form der IPZ. Im Verlauf der Arbeit wurde festgestellt, dass für die hier durchgeführte Untersuchung eine Erweiterung dieses Konzepts notwendig ist. Um jene Organisationen in diese neo-institutionalistische Perspektive einzuordnen, die nicht auf globaler Ebene tätig sind, muss auch von einer *European Polity* gesprochen werden. Darin sind nicht nur die IPOs auf europäische Ebene, sondern auch die nationalen Parlamente eingebunden, wenn sie sich mit ihren Handlungen auf diese Ebene beziehen.

Eine ähnliche Erweiterung ist auch beim *Global-Governance*-Konzept vorzunehmen. Zwar zeigt es sehr gut auf, wie auch Interparlamentarische Organisation in Entscheidungsprozesse miteingebunden werden können, doch gerade durch den Fokus auf die europäische Ebene muss das Konzept der *European Governance* hervorgehoben werden; nicht zuletzt deshalb, weil zum Beispiel die Europäische Kommission verstärkt

darauf hinweist. Wiederum sind die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten in der privilegierten Situation, auf die europäische Ebene einzuwirken und somit Teil der *European Governance* zu sein.

Die **erste These** dieser Arbeit, nach der die Zunahme von IPZ auf internationaler Ebene zu einem Machtgleichgewicht zwischen Regierungen und anderen Organisationen führt, konnte nur tendenziell anhand des *World-Polity*- und des *Global-Governance*-Konzeptes bestätigt werden. IPOs werden zunehmend wichtiger und versuchen vermehrt durch Bewusstseinsbildung und *agenda setting* Einfluss auf die internationale Politik bzw. die Weltgesellschaft zu nehmen. Auch können IPOs das Demokratie- und Legitimationsdefizit auf internationaler Ebene teilweise wettmachen. Von einem Machtgleichgewicht kann jedoch noch lange nicht die Rede sein; dafür gibt es derzeit keine Anzeichen. Auf europäischer Ebene hingegen ist diese Tendenz stark spürbar: Durch die kontinuierliche Aufwertung des Europäischen Parlaments innerhalb der Europäischen Union nimmt es mittlerweile eine beinahe völlig gleichwertige Position gegenüber dem Rat der EU und der Europäischen Kommission ein. Auf europäischer Ebene kann von diesem Machtgleichgewicht gesprochen werden.

Auch die **zweite These** kann bestätigt werden: Parlamente und sonstige parlamentarische Gremien nehmen auf internationaler und europäischer Ebene eine Sonderrolle als Organisationen ein. Sowohl ihre Position als auch ihre Funktion und ihre Arbeitsweise sind beispiellos und gewinnen zunehmend an Bedeutung. Diese Sonderform als Organisation konnte vor allem durch die Strukturmerkmale des *World-Polity*-Konzepts belegt werden. Auch die eigentümliche Arbeitsweise konnte aufgezeigt und in Modellen abgebildet werden (siehe Abb. 5 (S. 51) und Abb. 7 (S. 76)). Der Bedeutungsgewinn ist auf internationaler Ebene alleine schon durch die steigende Anzahl an IPOs und auf europäischer Ebene speziell durch die Aufwertung der IPZ innerhalb der Europäischen Union festzustellen.

Die **dritte** auf die internationale Ebene fokussierte **These** ist ebenfalls zu bestätigen. Die internationale Zusammenarbeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden, die sich vor allem im Rahmen von INTOSAI/INCOSAI abspielt, ist sehr eng mit Interparlamentarischer Zusammenarbeit verbunden. Bereits grundsätzlich und auf nationaler Ebene sind Parlamente und Rechnungshöfe nicht nur in ihrer gemeinsamen Aufgabe der Kontrolle gegenüber der Regierung und Verwaltung, sondern häufig auch institutionell verbunden (wie etwa in Österreich). Die internationale Zusammenarbeit von Rechnungshöfen spielt durchaus eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Regierungen auf internationaler Ebene, jedoch vor allem in der Form des Erfahrungsaustausches von nationalen Rechnungshöfen. Es sei angemerkt, dass INTOSAI nicht die Kompetenz hat, Regierungen auf internationaler Ebene zu kontrollieren. Schließlich kann die dritte These auch um die europäische Ebene erweitert werden. Hier gibt es tatsächlich eine Institution, nämlich den Europäischen Rechnungshof, die auf supranationaler Ebene Kontrolle ausüben kann – und zwar wiederum in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.

Das Europäische Parlament ist es auch, das gemeinsam mit den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten maßgeblich dazu beiträgt, dass es zu einer Demokratisierung der europäischen Politik gekommen ist, die vermutlich noch weiter voranschreiten wird. Auch die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE tragen ihren Teil dazu bei, dass diese **vierte These** bestätigt werden kann.

Wie bereits erwähnt, kristallisierte sich im Laufe der Forschungsarbeit ein einzigartiges Gebilde internationaler und Interparlamentarischer Zusammenarbeit heraus: das System des Europäischen Interparlamentarismus (EIP). Die **fünfte These**, der zufolge der EIP von den Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE, sowie durch das Europäische Parlament und die mitgliedstaatlichen Parlamente gebildet wird, und der zufolge das EIP durch die Stärkung der einzelnen Gremien und durch deren stärkere Kooperation untereinander zunehmend an Gewicht gewinnt, konnte mehrfach belegt werden. Dem Europäischen Interparlamentarismus wurde ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem die Charakteristika dieses Systems erörtert wurden. Außerdem konnte die immer stärker werdende Bedeutung des EIP für die *European Polity* aufgezeigt werden.

Bereits im System des EIP sind die nationalen Parlamente immanent. Die **sechste** und letzte forschungsleitende **These** dieser Arbeit ist allerdings speziell an die Parlamente auf nationaler Ebene gerichtet. Es konnte mehrfach gezeigt werden, dass gerade ihre Aufwertung innerhalb der EU die Arbeitsweise der nationalen Parlamente verändert. Die Gründe dafür sind unter anderem die institutionalisierte IPZ im Rahmen von COSAC, aber vor allem auch die neuen Instrumente der Subsidiaritätskontrolle, die eine internationalere Ausrichtung und eine stärkere Vernetzung der Parlamente und ihrer Abgeordneten nötig macht und vorantreibt. Dieser Wandel in der Praxis nationaler Parlamente ist – wie ebenfalls gezeigt wurde – noch nicht abgeschlossen.

Nachdem nun die sechs forschungsleitenden Thesen zum Großteil bestätigt werden konnten, können auch die drei Forschungsfragen beantwortet werden. Die erste Frage lautete: **Aus welchen Gründen haben parlamentarische Gremien eine stärkere Position im Mehr-Ebenen-System erhalten?** Ein relativ banaler Grund dafür ist zunächst die steigende Zahl an Parlamenten, die mit einem Anstieg an demokratischen Staaten einhergegangen ist. Ebenfalls angestiegen ist die Zahl Interparlamentarischer Organisationen. Zwar ist die Interparlamentarische Union bereits im 19. Jahrhundert gegründet worden, doch erst nach dem Zweiten Weltkrieg und verstärkt in den letzten 25 Jahren wurden immer mehr IPOs gegründet. Doch nicht nur die bloße Zahl der IPOs ist für die Stärkung der Position im Mehr-Ebenen-System verantwortlich. Die Konzepte der Weltgesellschaft und der *Global Governance* belegen, dass Nicht-Regierungsorganisationen generell mehr Einflussmöglichkeiten erhalten haben. Die fortschreitende und enger werdende Vernetzung von ParlamentarierInnen auf internationaler Ebene erzeugt auch ein Mehr an Handlungsmöglichkeiten (und an sozialem Kapital) für die IPOs und ihre Mitglieder.

Speziell in der *European Polity* bzw. in der *European Governance* hat die Aufwertung des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten dazu geführt, dass parlamentarische Gremien mehr Gestaltungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene erhalten haben. All diese Faktoren lassen eine Tendenz erkennen, die für eine deutliche Stärkung der Position parlamentarischer Gremien im Mehr-Ebenen-System bestätigt. Diese Entwicklung wird sehr wahrscheinlich auch weitergehen. Ob ein tatsächliches Machtgleichgewicht gegenüber Regierungen und Internationalen Regierungsorganisationen entstehen wird, ist allerdings zu bezweifeln.

Wie werden parlamentarische Gremien europäisch und international tätig? Die Antwort auf diese zweite Forschungsfrage ist vielschichtig. Im offiziellen Bereich handelt es sich bei den Tätigkeiten von IPOs einerseits um (allgemeine oder themenspezifische) Konferenzen und andererseits um das Fassen von gemeinsamen Beschlüssen (Resolutionen, Deklarationen, o.ä.). Der inoffizielle Bereich scheint aber oftmals wichtiger zu sein: Hier passiert Erfahrungsaustausch unter anderem auf persönlicher Ebene. Die Weitergabe von Know-How, *best-practice*-Modellen etc. stellt eine wichtige Funktion (innerhalb der Netzwerkfunktion) dar. Allgemein kann die Tätigkeit von IPOs in der Vernetzung von Parlamenten bzw. Abgeordneten miteinander festgemacht werden. Gerade moderne Kommunikationstechnologien haben IPZ beschleunigt und intensiviert (Beispiel: IPEX - *Interparliamentary EU Information Exchange*). Insgesamt versuchen IPOs durch ihre (Zusammen-)Arbeit vor allem Druck auszuüben – einerseits auf nationale Regierungen und IGOs, andererseits auf andere ParlamentarierInnen (*peer pressure*). Nochmals sei an dieser Stelle auf die Abbildungen 5 und 7 hingewiesen.

Die dritte Forschungsfrage kann vor allem durch das *World-Polity*- und das *Global-Governance*-Konzept beantwortet werden. **Wo sind parlamentarische Gremien im internationalen, politischen System zu verorten?** IPOs sind, wie gezeigt wurde, „internationale Organisation *sui generis*“ – also eigener Prägung. Sie lassen sich nicht eindeutig als IGO oder als INGO charakterisieren. Vielmehr stehen sie in der *World Polity* bzw. in der *European Polity* auf gleicher Ebene neben den Regierungsorganisationen und den herkömmlichen (wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen) Nicht-Regierungsorganisationen. IPOs sind Teil einer Weltgesellschaft, die sich vor allem im Zuge der Globalisierung gebildet hat. Auch in Prozesse der *Global* oder *European Governance* werden parlamentarische Gremien miteinbezogen. Die herausragende Eigenschaft von Parlamenten, egal auf welcher Ebene, ist ihr hoher Grad an Legitimation, da ihre Mitglieder demokratisch gewählt wurden. Schreiten die Demokratisierungstendenzen weltweit und speziell innerhalb der Europäischen Union fort, so könnte gerade dieses Charakteristikum eine große Stärke zur Durchsetzung der Interessen von IPOs werden. Für die europäische Ebene könnte so das System des Europäischen Interparlamentarismus künftig zu einem wichtigen Ort der Interessenformulierung (*agenda setting*) und der Entscheidungsfindung (Druck auf Regierungen) werden.

Der Exkurs zum Thema „**Korruptionsbekämpfung**“ (Kapitel 8) hat viele Facetten Interparlamentarischer Zusammenarbeit aufgezeigt. Dieser Bereich eignet sich sehr gut als Beispiel, da gerade Korruptionsbekämpfung eine demokratiepolitische Grundaufgabe für Parlamente darstellt, wie Gabriela Moser bekräftigte. Im Zuge des Exkurses konnten immerhin acht der zehn identifizierten IPZ-Funktionen ausgemacht werden: Bildung und Nutzung von Netzwerken, Bewusstseinsbildung (inklusive *standard setting*), *agenda setting*, Kontrolle (vor allem auf nationaler und EU-Ebene), Rechtssetzung (EP und nationale Parlamente), Beratung von Entscheidungsträgern (z.B. PACE innerhalb des Europarats), Kontrolle nationaler Regierungen im Rat der EU und Ausübung der Öffentlichkeitsfunktion (national). Die *peer-pressure*-Funktion wurde von den befragten ExpertInnen in diesem Bereich als theoretische Möglichkeit zwar eingeräumt, nicht aber als tatsächliche Praxis bestätigt. Die Integrationsfunktion nationaler Parlamente innerhalb der Europäischen Union wird bei Korruptionsbekämpfung nicht schlagend, da dieser Bereich nicht auf supranationaler Ebene geregelt wird. Auf internationaler Ebene - also außerhalb der Nationalstaaten und der Europäischen Union - ist vor allem das Aufbauen, Nutzen und Pflegen von Netzwerken, die auch den informellen Erfahrungsaustausch, den Austausch von Know-How und *best-practice*-Modellen beinhaltet, die entscheidende Funktion.

Abgesehen von der informellen Ebene der Zusammenarbeit zeigt der Exkurs auch Beispiele für den Output der offiziellen IPZ auf: nämlich interparlamentarische Dokumente. Darunter fallen Resolutionen und Deklarationen von IPU bzw. GOPAC, aber auch Dokumente, die zumindest mit der Unterstützung von Parlamentarischen Versammlungen entstanden sind, wie etwa die Straf- und Zivilrechtsübereinkommen des Europarats. Als wichtiges Referenzwerk, auf das sich die meisten mit Korruptionsbekämpfung beschäftigten Organisationen beziehen, wurde auch die *United Nations Convention Against Corruption* untersucht.

Die **Wechselwirkung mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden** spielt gerade bei Korruptionsbekämpfung auf allen drei Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems eine wichtige Rolle, wie ebenfalls im Exkurs gezeigt werden konnte. Das beginnt mit der Einrichtung von Rechnungshöfen und reicht zu koordinierter Kooperation von Parlamenten und ORKB bei der Bekämpfung von Korruption. Auch für Rechnungshöfe ist dieser Bereich eine selbstverständliche Grundaufgabe im Sinne der Kontrolle von Regierung und Verwaltung.

Schließlich konnte auch im Exkurs nachgewiesen werden, dass die theoretischen Überlegungen auf das Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit anzuwenden sind. IPZ im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist sowohl aus netzwerktheoretischer Perspektive zu betrachten und zu verstehen, als auch in die Konzepte der *World Polity* und der *Global Governance* einzuordnen. Parlamente sind demnach durchaus als Akteure im Mehr-Ebenen-System anzusehen und können auf den verschiedenen Ebenen ihren Einfluss und ihre Erfahrung geltend machen bzw. einbringen. Gerade bei Korruptionsbekämpfung ist ein Machtausgleich zwischen Parlamenten und Regierungen ein anzustrebendes Ziel. In

diesem Feld sind die Abgeordneten und die IPOs diesem Ziel vielleicht näher, als es insgesamt auf internationaler Ebene den Anschein hat.

Nach ausgiebiger Recherche und Forschung zu Interparlamentarischer Zusammenarbeit fällt auf, dass es im Hinblick auf ihre Praxis durchaus noch **Potential für Verbesserungen** gibt. Prinzipiell kann die internationale Kooperation zwischen Parlamenten und ParlamentarierInnen noch stärker und effektiver gestaltet werden. Eine Ausweitung einerseits und die Verdichtung der bestehenden Netzwerke andererseits könnte ein Mittel dazu sein, wobei internetbasierte Datenbanken und Foren (wie etwa IPEX) nützlich sein können.

Die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten haben durch den Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen in der Subsidiaritätskontrolle erhalten, diese aber noch kaum verwendet. Hier müssen die nationalen Parlamente verstärkt versuchen, diese neuen Möglichkeiten auszuschöpfen. Dazu ist aber auch eine stärkere Vernetzung und Akkordierung mit anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten nötig. Die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) könnte ein geeignetes Forum für eine verstärkte Kooperation sein.

Am Beispiel des Österreichischen Parlaments konnte ein Manko aufgezeigt werden, das möglicherweise auch andere Parlamente betrifft: eine fehlende Strategie für IPZ. Gabriela Moser hat im Interview darauf hingewiesen, dass es eine strukturierte IPU-Arbeit im Österreichischen Parlament geben müsse, die eine klare Zielsetzung beinhaltet. Das würde sicherlich eine Effizienzsteigerung der Interparlamentarischen Zusammenarbeit für nationale Parlamente mit sich bringen. Nicht zuletzt sind auch die Regierungen bzw. IGOs in die Pflicht zu nehmen: Analog zu Europäischen Union könnte auch auf internationaler Ebene den IPOs bzw. den Ergebnissen Interparlamentarischer Zusammenarbeit mehr Raum und mehr Bedeutung im Sinne einer stärkeren Einbeziehung in *Global-Governance*-Strukturen zukommen.

Die vorliegende Arbeit versucht vor allem durch Literaturrecherche, ExpertInneninterviews und Textanalysen das Feld der Interparlamentarischen Zusammenarbeit im Mehr-Ebenen-System zu untersuchen. Dabei ist ein methodischer *bias* festzustellen, da keine quantitativen Instrumente verwendet wurden. Zwar hat der Verfasser dieser Arbeit versucht, in Anknüpfung an die Netzwerktheorie eine Netzwerkanalyse durchzuführen. Dieser scheiterte allerdings an der Datenerhebung, da keine verwertbaren Daten lukriert werden konnten. Auch die Auswahl der ExpertInnen ist durchaus zu kritisieren. Einerseits hätten mehr Interviews auch eine umfassendere Behandlung des Forschungsgegenstandes ermöglicht. Teilweise ist die geringe Zahl an ExpertInnen auch durch die mangelnde Bereitschaft mancher potentieller InterviewpartnerInnen zu erklären. Andererseits hätten auch gerade VertreterInnen von Interparlamentarischen Organisationen, wie der IPU oder GOPAC, befragt werden können. Außerdem weist die vorliegende Arbeit einen sehr starken Fokus auf die europäische Ebene und innerhalb dieser eine Konzentration auf die Rahmenbedingungen für IPZ innerhalb der Europäischen Union auf. Ein Blick über die

Grenzen Europas, auf andere Kontinente und andere politische Kulturen wäre sicherlich notwendig, um den Untersuchungsgegenstand kompletter zu analysieren und darzustellen. Für weitere Forschungen zu diesem Thema stellt das durchaus einen Anreiz dar – genauso wie die Auswirkung interparlamentarischer Dokumente auf IGOs und zivilgesellschaftliche sowie wirtschaftliche INGOs. Dennoch hat aber gerade die genauere Betrachtung des europäischen Kontexts auch einen Vorteil mit sich gebracht. So konnte nämlich das Konzept des Europäischen Interparlamentarismus entworfen werden. Dieses System stellt eine sehr interessante Konstruktion dar, die ebenfalls näher untersucht werden könnte. Wie auch Wolfgang Rau anregte, wären weiters auch Untersuchungen interessant, die die Auswirkung interparlamentarischer Beschlüsse auf Regierungen bzw. anderen internationales Organisation sowie die Rezeption solcher Dokumente in nationalen Parlamenten (z.B. in Debatten, Anträgen, parlamentarischen Anfragen etc.) behandelt.

Insgesamt zeigt die vorliegende Diplomarbeit deutlich, dass Interparlamentarische Zusammenarbeit immer mehr an Bedeutung gewinnt, und dass sich parlamentarische Gremien im Mehr-Ebenen-System zu wichtigen Akteuren entwickelt haben. Sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und nationaler Ebene zeichnet sich ein Weg ab, der sich weg vom „regierungszentrierten“ Regieren hin zu globalen, europäischen bzw. nationalen *Governance*-Strukturen bewegt. Speziell auf europäischer Ebene und am stärksten innerhalb der Europäischen Union ist dieser Demokratisierungsprozess deutlich zu erkennen. Es liegt nun in den Händen der ParlamentarierInnen und der parlamentarischen Gremien selbst, diesen Weg aktiv mitzugestalten und ihrer Stimme im Prozess von Entscheidungsfindungen Gehör zu verschaffen. Der Schlüssel dazu liegt einerseits in der äußerst hohen Legitimität von Parlamenten, andererseits ist eine starke Vernetzung und Kooperation auf internationaler Ebene entscheidend.

12. Literatur

ÁGH, Atilla (Hg.) (2004): Post-Accession in East Central Europe. The Emergence of the EU 25. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

ATTESLANDER, Peter (2006): Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

BECKER, Maren/JOHN, Stefanie/SCHIRM, Stefan A. (2007): Globalisierung und Global Governance. Paderborn: Fink.

BENEDEK, Wolfgang (2006): Global Governance der Weltwirtschaft. In: Koller, Peter (Hg.): Die globale Frage. Empirische Befunde und ethische Herausforderungen. Wien: Passagen Verlag. S. 257-274.

BENZ, Arthur/BROSCHEK, Jörg (2010): Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme, Lösungen. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse.

BOGNER, Alexander/LITTIG, Beate/MENZ, Wolfgang (Hg.) (2002): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske & Budrich.

BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske & Budrich, S. 33-70.

BOURDIEU, Pierre Félix (1997): Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA-Verlag.

BRAND et al. (2000): Global governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung und WEED. Münster: Westfälisches Dampfboot.

BURGER-SCHEIDLIN, Maximilian (2008): Korruption im Außenhandel. In: Fellman, Ilan / Klug, Friedrich (Hg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung. IKW-Schriftenreihe, lfd. Nr. 116. Linz: Eigenverlag des Magistrats Linz.

BURT, Ronald S. (1982): Towards a structural theory of action. New York: Academic Press.

BURT, Ronald S./MINOR, Michael J. (Hg.) (1983): Applied network analysis. Beverly Hills: Sage.

COLEMAN, James S. (1990): Foundations of social theory. Cambridge, Mass.: Belknap Press. Deutsch: 3 Bände. 1991-1993. München: Oldenburg.

DACHS et al. (Hg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz.

DESPOUY, Leandro (1993): Functioning and "jurisprudence" of the Committee of the Human Rights of Parliamentarians of the Inter-Parliamentary Union: 1. January 1977 - 4. February 1993. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

DORALT, Werner (2008): Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht. 27. Auflage. Wien: Lexis Nexis.

DOUGLAS, James (1975): Parliaments across frontiers: a short history of the Inter-Parliamentary Union. London: Her Majesty's Stationary Office.

ENDRUWEIT, Günter/TROMMSDORFF, Gisela (Hg.) (2002): Wörterbuch der Soziologie. 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.

EUROPÄISCHE UNION (2010): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

FALKNER, Gerda (2006): Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems. In: Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz.

FELLMAN, Ilan/KLUG, Friedrich (Hg.) (2008): Vademecum der Korruptionsbekämpfung. IKW-Schriftenreihe, lfd. Nr. 116. Linz: Eigenverlag des Magistrats Linz.

FLICK, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

GEHLER, Michael/KAISER, Wolfram/LEUCHT, Brigitte (Hg.) (2009): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart. Wien, Köln, Weimar: Böhlert Verlag.

GIANNAKOPOULOS, Angelos/TÄNZLER, Dirk (2009): Deutsche Ansichten zur Korruption. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

GIDDENS, Anthony (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Mit einer Einführung von Hans Joas. 1. Studienausgabe. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.

GRECO (2008): Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht Österreich. Straßburg.

HANNEMANN, Robert/RIDDLE, Mark (2005): Introduction to social network methods. (URL: [http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction to Social Network Methods.pdf](http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction%20to%20Social%20Network%20Methods.pdf))

HASSE, Raimund/KRÜCKEN (2005), Georg: Neo-Institutionalismus. 2. Auflage. Bielefeld: Transcript Verlag.

HRBEK, Rudolf (Hg.) (2010): Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance. Baden-Baden: Nomos.

INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) (2004): 50 Jahre (1953-2003). Eine Sonderausgabe der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden. USA: INTOSAI (URL: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/4124dfestschrift.pdf>)

JANSEN, Dorothea (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KAISER, Wolfram/GEHLER, Michael/LEUCHT, Brigitte (2009): Networks in Informal European Governance. Diachronic Perspectives on the European Union as a Multi-Level Polity. In: Gehler, Michael/Kaiser, Wolfram/Leucht, Brigitte (Hg.): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart. Wien, Köln, Weimar: Böhlcr Verlag, 2009. S. 9-26.

GEHLER, Michael/KAISER, Wolfram/LEUCHT, Brigitte (Hg.) (2009): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart. Wien, Köln, Weimar: Böhlcr Verlag.

KNOKE, David/BURT, Ronald S. (1983): Prominence. In: Burt, Ronald S. / Minor, Michael J. (Hg.): Applied network analysis. Beverly Hills: Sage. S. 195-224.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Kom (2001) 428. Brüssel: Europäische Kommission.

LAMBSDORFF, Johann Graf/BECK, Lotte (2009): Korruption als Wachstumsbremse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

LEUPRECHT, Christian (2010): Cities in Multilevel Governance Systems: Implications for Second Chambers. In: Hrbek, Rudolf (Hg.): Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance. Baden-Baden: Nomos, 2010. S. 121-135.

LIEBHART, Karin/PRIBERSKY, Andreas (2004): Europeanization of parliaments or parliamentarization of Europe? A comparative perspective from East and West. In: Ágh, Atilla (Hg.): Post-Accession in East Central Europe. The Emergence of the EU 25. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies. S. 129-152.

MARAS, Konstadinos (2009): Lobbyismus in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

MARSCHALL, Stefan (2005): Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates. 1. Auflage. Baden Baden: Nomos Verl.-Ges.

MAUS, Heinz/FÜRSTENVERG, Friedrich (Hg.) (1971): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie. 3. Auflage. Neuwied/Berlin: Hermann Luchterhand Verlag GmbH.

MEYER, John W. (2005): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben von Georg Krücken. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

MEYER, John W./BOLI, John/THOMAS, George M. (2005): Ontologie und Rationalisierung im Zurechnungssystem der westlichen Kultur. In: Meyer, John W.: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben von Georg Krücken. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. S. 17-46.

MIZRUCHI, Mark Sheldon (1994): Social Network Analysis: Recent Achievements and Current Controversies. In: Acta Sociologica. 37. Ausgabe, Nr. 4. S. 329-343.

NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hg.) (2005): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band I: A-M. 3. Auflage. München: C.H. Beck oHG.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995): Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance. New York: Oxford University Press.

PECH, Birgit (2009): Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. INEF-Report 99/2009. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): Duisburg-Essen.

POPPER, Karl Raimund (1971): Die Logik der Sozialwissenschaften. In: Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich (Hg.): Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie. 3. Auflage. Neuwied/Berlin: Hermann Luchterhand Verlag GmbH, S. 103-123.

RABL, Tanja (2009): Der korrupte Akteur. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 3-4/2009. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

RECHNUNGSHOF (2009): 20. VN/INTOSAI Symposium. Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als aktiver Partner im internationalen Netzwerk zu Korruptionsbekämpfung: Herstellung von Transparenz zur Förderung der sozialen Sicherheit und zur Beseitigung von Armut. Reihe: 2009/2. Wien: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH.

ROGERS, Everett Mitchell/KINCAID, D. Lawrence (1981): Communication networks: toward a new paradigm for research. New York: The Free Press.

SCHUBER, Klaus/KLEIN, Martina (2006): Das Politiklexikon. 4. aktualisierte Auflage. Bonn: Dietz.

SIMMEL, Georg (1964): Conflict. The web of group-affiliations. New York: The Free Press.

STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (2005): Factsheet Korruption und Korruptionsbekämpfung. (URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6596.pdf>)

STOWASSER, J.M./PETSCHENIG, M./SKTUSCH, F. (1997): Stowasser. Österreichische Schulausgabe. Lateinisch – deutsches Schulwörterbuch. Wien: öbv & hpt Verlagsgesellschaft.

UHLIG, Ralph (1988): Die Interparlamentarische Union: 1889 - 1914 ; Friedenssicherungsbemühungen im Zeitalter des Imperialismus. Stuttgart: Steiner-Verlag Wiesbaden.

VOTE-WATCH (2011): Third Report. Voting in the 2009-2014 European Parliament. How do MEPs Vote after Lisbon? (URL: http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf)

WAGNER, Gerhard (2007): Eine Geschichte der Soziologie. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

WEBER, Max (1924): Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Tübingen: Mohr Siebeck.

WEIDENFELD, Werner/WESSELS Wolfgang (Hg.) (2007): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage. Berlin: Institut für Europäische Politik, Nomos Verlag.

WORLD BANK (2007): Strengthening World Bank Group Engagement in Governance and Anticorruption. Washington DC: VIZ Media.

WUERMELING, Joachim (2010): 10 Thesen zur Subsidiaritätsrüge. Expertenanhörung des Unterausschusses Europarecht des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010. „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“. (URL: http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/AG_Europa-Professionell/Wuermeling_10_Thesen_zur_Subsiaritaetsruege.pdf)

Internetquellen

Website der Bezirksregierung Arnsberg
URL: <http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de>

Website des Brasilianischen Rechnungshofs
URL: <http://www.cgu.gov.br/>

Website des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
URL: <http://www.unodc.org>

Website von *Capital Online*
URL: <http://www.capital.de>

Website der Deutschen Welle
URL: <http://www.dw-world.de>

Website der Europa Union Deutschland
URL: <http://www.europa-union.de>

Website der Europäischen Union
URL: <http://europa.eu>

Website des Europäischen Parlaments
URL: <http://www.europarl.europa.eu>

Website des Europarats
URL: <http://www.coe.int>

Website von *Freedom House*

URL: <http://www.freedomhouse.com>

Website der Friedrich Ebert Stiftung

URL: <http://www.fes.de>

Website der *Global Organization of Parliamentarians against Corruption*

URL: <http://www.gopacnetwork.org>

Website von GRECO (Staatengruppe gegen Korruption)

URL: <http://www.coe.int/greco>

Website des *House of Representatives*

URL: <http://www.house.gov>

Website des Internationalen Gerichtshofs

URL: <http://www.icj-cij.org>

Website der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden

URL: <http://www.intosai.org>

Website der Interparlamentarischen Union

URL: <http://www.ipu.org>

Website des *Interparliamentary EU Information Exchange*

URL: <http://www.ipex.eu>

Website von kosova.org

URL: <http://kosova.org>

Website von N-TV

URL: <http://www.n-tv.de>

Website der NATO

URL: <http://www.nato.int>

Website des Österreichischen Parlaments

URL: <http://www.parlament.gv.at>

Website des Österreichischen Rechnungshofes

URL: <http://www.rechnungshof.gv.at>

Website der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa:

URL: <http://www.osce.org>

Website der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

URL: http://www.OSCE_PA.org

Website der Regierung der Republik Kosovo

URL: <http://rks.gov.net>

Website der *University of California, Riverside*

URL: <http://faculty.ucr.edu>

Website der Vereinten Nationen

URL: <http://www.un.org>

Website von VoteWatch

URL: <http://www.votewatch.eu>

Website der Westeuropäischen Union

URL: <http://www.weu.int>

13. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kombination der Mikro-Makro-Modelle nach (a) Coleman und (b) Burt (eigene Darstellung)	20
Abbildung 2: Mikro-Makro-Modell mit Bourdieu'schen Kategorien (eigene Darstellung)	20
Abbildung 3: Interviewliste (eigene Darstellung).....	38
Abbildung 4: Überblick textanalytischer Ansätze nach Atteslander	41
Abbildung 5: Modell über die Funktionsweise der IPZ (eigene Darstellung)	51
Abbildung 6: Überblick über die österreichische Mitgliedschaften bzgl. IPZ (eigene Darstellung)	68
Abbildung 7: Mikro-Makro-Modell der Interparlamentarischen Zusammenarbeit (eigene Darstellung)	76
Abbildung 8: Mitglieder des Europäischen Interparlamentarismus (eigene Darstellung) ..	126
Abbildung 9: Übersicht über Funktionen bei IPZ nach Ebene (eigene Darstellung).....	137

14. Anhang

Überblick über die im Anhang enthaltenen Dokumente:

- I) Interviewleitfaden, Dr. H.P. Martin
- II) Interviewleitfaden, Dr. Wolfgang Rau
- III) Fragenkatalog, Mag.^a Barbara Prammer
- IV) Interviewleitfaden, Dr.^a Gabriela Moser
- V) Protokoll 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
- VI) Protokoll 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
- VII) IPU-Resolution gegen Korruption
- VIII) Lebenslauf

I. Interviewleitfaden, Dr. H.P. Martin

Interview zum Thema "*Interparlamentarische Zusammenarbeit im Bereich Korruption*" mit Dr. H.P. Martin

1. Wie definieren Sie persönlich Korruption bzw. korruptes Verhalten?
2. Welche Rolle spielt das Europäische Parlament bei der europäischen bzw. internationalen Korruptionsbekämpfung?
3. Gibt es Korruption im Europäischen Parlament?
4. Es gibt seit einiger Zeit Resolutionen von internationalen Organisationen zum Thema Korruption, bei denen ParlamentarierInnen ebenfalls maßgeblich beteiligt waren. Hier sind unter anderem jene des Europarats und der Interparlamentarischen Union zu nennen. Wie wirksam sind solche Resolutionen Ihrer Meinung nach?
5. Inwiefern glauben Sie, dass die Interparlamentarische Zusammenarbeit ein geeigneter Rahmen ist, um Korruption zu bekämpfen, bzw. um das Thema Korruption zu behandeln?
6. Wird es Europa in absehbarer Zeit schaffen, das Problem der Korruption in den Griff zu bekommen?

II. Interviewleitfaden, Dr. Wolfgang Rau

Interview zum Thema "*Interparlamentarische Zusammenarbeit im Bereich Korruption*" mit Dr. Wolfgang Rau

1. Wie definieren Sie persönlich Korruption bzw. korruptes Verhalten?
2. Welche Rolle spielt GRECO bei der europäischen bzw. internationalen Korruptionsbekämpfung?
3. Welche Rolle spielen Interparlamentarische Organisationen bei der europäischen bzw. internationalen Korruptionsbekämpfung?
4. Wenn Sie an folgende vier Organisationen denken: IPU, GOPAC, PACE und OSCE PA, welche davon ist in diesem Bereich die einflussreichste und warum?
5. Wie wirkt sich die Arbeit der PACE auf den Kampf gegen Korruption generell und auf GRECO im Besonderen aus?
6. Inwiefern glauben Sie, dass die Interparlamentarische Zusammenarbeit ein geeigneter Rahmen ist, um Korruption zu bekämpfen, bzw. um das Thema Korruption zu behandeln?
7. Wie wirksam sind interparlamentarische Resolutionen Ihrer Meinung nach – zum Beispiel jene der PACE oder jene der IPU?
8. Auch in der Korruptionsbekämpfung ist im Endeffekt ausschlaggebend, was der nationale (oder supranationale) Gesetzgeber entscheidet. Wie reagieren Ihrer Ansicht nach die nationalen Parlamente auf internationale bzw. interparlamentarische Abkommen?
9. Wird es Europa in absehbarer Zeit schaffen, das Problem der Korruption in den Griff zu bekommen?

III. Fragenkatalog, Mag.^a Barbara Prammer

Fragenkatalog für ein schriftliches Interview zum Thema
„Interparlamentarische Zusammenarbeit im Bereich Korruption“ mit
Mag.^a Barbara Prammer

1. Wie definieren Sie persönlich bzw. das Österreichische Parlament den Begriff *„Korruption“* bzw. *„korruptes Verhalten“*?
2. Wie versuchen Sie bzw. das ÖP Ihre/seine Definition an *andere Parlamente* heranzutragen?
3. Mit den ParlamentarierInnen *aus welchen 5 Staaten* tauschen Sie sich zum Thema *„Korruption“* am häufigsten aus?
4. Wie *funktioniert* der in Frage 3 angesprochene Austausch? Wie *häufig* findet er statt?
5. Wie wird die *Arbeit von Interparlamentarischen Organisation* (z.B.: IPU, GOPAC) bzw. transnationalen *Parlamentarischen Versammlungen* (z.B.: PV des Europarats, OSCE PA) im Bereich Korruption vom Österreichischen Parlament wahrgenommen?
6. Spielen die *Deklarationen, Resolutionen etc.* solcher Organisationen (z.B.: IPU, GOPAC, PACE, OSCE PA) eine Rolle für die Arbeit des Österreichischen Parlaments?
7. *Wie wirksam sind interparlamentarische Resolutionen* Ihrer Meinung nach – zum Beispiel jene der ER PV oder der IPU?
8. Ist die *Interparlamentarische Zusammenarbeit* ein geeigneter Rahmen, um das Thema *„Korruption“* zu behandeln?
9. Wenn Sie an folgende vier Organisationen denken: IPU, GOPAC, PACE und OSCE PA, welche davon ist in diesem Bereich *die einflussreichste und warum?*
10. Wie arbeiten die *österreichischen Delegierten* in solchen interparlamentarischen Organisationen im Bereich *„Korruption“* mit?
11. Was sind generell die *Stärken* und was die *Schwächen* von IPZ?
12. Was kann *IPZ im Vergleich* zu Intergouvernementalität und Supranationalität leisten?

IV. Interviewleitfaden, Dr.^a Gabriela Moser

Interviewleitfaden zum Thema „*Interparlamentarische Zusammenarbeit im Bereich Korruption*“ mit Dr.^a Gabriela Moser

1. Wie definieren Sie persönlich den Begriff „Korruption“ bzw. „korruptes Verhalten“?
2. Wie versuchen Sie bzw. das Österreichische Parlament Ihre bzw. seine Definition an andere Parlamente heranzutragen?
3. Mit den ParlamentarierInnen aus welchen 5 Staaten tauschen Sie sich zum Thema „Korruption“ am häufigsten aus?
4. Wie wird die Arbeit von Interparlamentarischen Organisation (z.B.: IPU, GOPAC) bzw. transnationalen Parlamentarischen Versammlungen (z.B.: PV des Europarats, PV der OSZE) im Bereich Korruption vom Österreichischen Parlament wahrgenommen?
5. Ist die Interparlamentarische Zusammenarbeit ein geeigneter Rahmen, um das Thema „Korruption“ zu behandeln?

V. Protokoll 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

PROTOKOLL (Nr. 1)

ÜBER DIE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN —

EINGEDENK dessen, dass die Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist,

IN DEM WUNSCH, eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich zu den Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sowie zu anderen Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern –

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügt sind:

TITEL I

UNTERRICHTUNG DER NATIONALEN PARLAMENTE

Artikel 1

Die Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen) werden bei ihrer Veröffentlichung von der Kommission direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet. Ferner leitet die Kommission den nationalen Parlamenten gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat das jährliche Rechtsetzungsprogramm sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien zu.

Artikel 2

Die an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden den nationalen Parlamenten zugeleitet.

Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet „Entwurf eines Gesetzgebungsakts“ die Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsaktes zum Ziel haben.

Die von der Kommission vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden von der Kommission gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet.

Die vom Europäischen Parlament vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden vom Europäischen Parlament direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet.

Die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden vom Rat den nationalen Parlamenten zugeleitet.

Artikel 3

Die nationalen Parlamente können nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die begründete Stellungnahme oder die begründeten Stellungnahmen den Regierungen dieser Mitgliedstaaten.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die begründete Stellungnahme oder die begründeten Stellungnahmen dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung.

Artikel 4

Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts den nationalen Parlamenten in den Amtssprachen der Union zugeleitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zwecks Erlass oder zur Festlegung eines Standpunkts im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf die vorläufige Tagesordnung des Rates gesetzt wird, müssen acht Wochen liegen. In dringenden Fällen, die in dem Rechtsakt oder dem Standpunkt des Rates begründet werden, sind Ausnahmen möglich. Außer in ordnungsgemäß begründeten dringenden Fällen darf in diesen acht Wochen keine Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsakts festgestellt werden. Außer in ordnungsgemäß begründeten dringenden Fällen müssen zwischen der Aufnahme des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in die vorläufige Tagesordnung für die Tagung des Rates und der Festlegung eines Standpunkts zehn Tage liegen.

Artikel 5

Den nationalen Parlamenten werden die Tagesordnungen für die Tagungen des Rates und die Ergebnisse dieser Tagungen, einschließlich der Protokolle der Tagungen, auf denen der Rat über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät, gleichzeitig mit der Übermittlung an die Regierungen der Mitgliedstaaten direkt zugeleitet.

Artikel 6

Beabsichtigt der Europäische Rat, Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union in Anspruch zu nehmen, so werden die nationalen

Parlamente mindestens sechs Monate vor dem Erlass eines Beschlusses von der Initiative des Europäischen Rates unterrichtet.

Artikel 7

Der Rechnungshof übermittelt den nationalen Parlamenten gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat seinen Jahresbericht zur Unterrichtung.

Artikel 8

Handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkammersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments.

TITEL II

ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN PARLAMENTEN

Artikel 9

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente legen gemeinsam fest, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Union gestaltet und gefördert werden kann.

Artikel 10

Eine Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente kann jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Kenntnis bringen. Diese Konferenz fördert ferner den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse. Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zur Erörterung von Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Beiträge der Konferenz binden nicht die nationalen Parlamente und greifen ihrem Standpunkt nicht vor.

VI. Protokoll 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

PROTOKOLL (Nr. 2)

ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN –

IN DEM WUNSCH sicherzustellen, dass die Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden,

ENTSCHLOSSEN, die Bedingungen für die Anwendung der in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festzulegen und ein System zur Kontrolle der Anwendung dieser Grundsätze zu schaffen –

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügt sind:

Artikel 1

Jedes Organ trägt stets für die Einhaltung der in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge.

Artikel 2

Die Kommission führt umfangreiche Anhörungen durch, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen. In außergewöhnlich dringenden Fällen führt die Kommission keine Konsultationen durch. Sie begründet dies in ihrem Vorschlag.

Artikel 3

Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet „Entwurf eines Gesetzgebungsakts“ die Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben.

Artikel 4

Die Kommission leitet ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte und ihre geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten und dem Unionsgesetzgeber gleichzeitig zu.

Das Europäische Parlament leitet seine Entwürfe von Gesetzgebungsakten sowie seine geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.

Der Rat leitet die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten sowie die geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.

Sobald das Europäische Parlament seine legislativen Entschlüsse angenommen und der Rat seine Standpunkte festgelegt hat, leiten sie diese den nationalen Parlamenten zu.

Artikel 5

Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

Artikel 6

Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die Stellungnahme den Regierungen dieser Mitgliedstaaten.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die Stellungnahme dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung.

Artikel 7

(1) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedstaaten, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihnen vorgelegt wurde, berücksichtigen die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente oder einer der Kammern eines dieser Parlamente.

Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

(2) Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Die Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts auf der Grundlage des Artikels 76 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission oder gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihr beziehungsweise ihm vorgelegt wurde, beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden.

(3) Außerdem gilt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Folgendes: Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen.

Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber vorgelegt, damit dieser sie im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt:

a) Vor Abschluss der ersten Lesung prüft der Gesetzgeber (das Europäische Parlament und der Rat), ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht; hierbei berücksichtigt er insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden, sowie die begründete Stellungnahme der Kommission.

b) Ist der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.

Artikel 8

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Artikels 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.

Nach Maßgabe des genannten Artikels können entsprechende Klagen in Bezug auf Gesetzgebungsakte, für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen nach

dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschrieben ist, auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden.

Artikel 9

Die Kommission legt dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten jährlich einen Bericht über die Anwendung des Artikels 5 des Vertrags über die Europäische Union vor. Dieser Jahresbericht wird auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zugeleitet.

VII. IPU-Resolution gegen Korruption



INTER-PARLIAMENTARY UNION
PLACE DU PETIT-SACONNEX
1211 GENEVA 19

PARLIAMENTARY ACTION TO FIGHT CORRUPTION AND THE NEED FOR
INTERNATIONAL CO-OPERATION IN THIS FIELD

Resolution adopted without a vote by the 94th Inter-Parliamentary Conference
(Bucharest, 13 October 1995)

The 94th Inter-Parliamentary Conference,
Acutely aware that corruption is a global phenomenon which occurs in developed and
developing countries alike and has existed at all times and in virtually every society, albeit to
varying degrees,

Recognizing that, although its manifestations vary from country to country according to the
level of economic development and although attitudes to it differ from one culture to another,
corruption is fundamentally the same evil wherever it occurs,

Noting with concern that corruption is a serious threat to the rule of law, the stability and
security of societies and the fair distribution of resources since it undermines fundamental
democratic values and institutions and jeopardizes social, economic and political
development and the enjoyment of human rights,

Concerned about links between corruption and other forms of crime, particularly organized
crime, terrorism, drug trafficking, money laundering and other economic crimes at both
national and international level,

Believing that the integrity, accountability and transparency of the political system and the
civil service are a fundamental requirement for the trust, credibility and authority of
government in a modern and democratic society,

Recalling the importance of the Draft Convention on Measures to be taken in the
International Field against those Guilty in the Exercise of Public Office, of Fraudulent
Enrichment Prejudicial to the Public Interest, adopted by the 51st Inter-Parliamentary
Conference in Brasilia on 1 November 1962,

Taking into consideration the valuable study produced in 1986 by the Association of Secretaries General of Parliaments, entitled "The Financial Interests of Member of Parliament" and concerning the rules and practice of parliaments with regard to the declaration of the financial interests of their members as a means of preserving or enhancing the good name of Parliament,

Welcoming the efforts of the United Nations General Assembly to limit the destructive effects of corruption, particularly its resolutions 45/107 of 1990 on international co-operation for crime prevention and criminal justice in the context of development, and 46/152 of 1991 on the creation of an effective United Nations crime prevention and criminal justice programme, which aims to promote international co-operation in this area in order to ensure a more appropriate climate for development in all countries,

Welcoming also the effective mechanisms proposed by the United Nations Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, particularly the Manual on practical measures against corruption recommended by the 9th Congress held in Cairo from 29 April to 8 May 1995, as well as the draft United Nations Economic and Social Council resolution adopted by the United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice at its 4th session in Vienna from 30 May - 9 June 1995 entitled "Action Against Corruption" and the Draft International Code of Conduct for Public Officials annexed thereto,

Recalling with approval the European Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, concluded at Strasbourg on 8 November 1990, the Directive of the Council of the European Communities of 10 June 1991 on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, and the resolution of the Conference of European Ministers of Justice on civil, administrative and criminal law aspects of corruption which met in Valletta from 14 - 15 June 1994,

Appreciating the ongoing work of the Council of Europe, the OECD, the Financial Action Task Force, and applauding and encouraging other international and regional initiatives to combat corruption,

Noting, however, that in recent years corruption has grown alarmingly owing, in particular, to the liberalization and globalization of trade, the introduction of new technologies and the increasing role of multinational corporations in a rapidly evolving political and economic context,

Noting further that these new forms of corruption and unlawful practices call for the intensification of international co-operation, including the establishment of an international legal framework and the speedy implementation of the relevant international instruments,

INTERNATIONAL ACTION

1. Calls on States:

(a) To develop international co-operation to fight corruption, in the form of extradition agreements, mutual legal assistance or any other measure likely to improve knowledge and repression of corruption;

(b) To develop mechanisms for co-operation in the judicial, banking and financial areas in order to facilitate prompt and effective international investigation of corruption cases;

(c) To participate in regional and inter-regional seminars that encourage the exchange of information on anti-corruption techniques, laws and research, and the examination and promotion of improvements in institutional arrangements and procedures;

2. Urges international organizations, including the Inter-Parliamentary Union, to play a key role in the fight against corruption by promoting international co-operation for that purpose and by supporting national democratic reforms and good governance;

3. Resolves to establish a Working Group to update the draft Convention on Measures to be taken in the International Field Against those Guilty in the Exercise of Public Office, of Fraudulent Enrichment Prejudicial to the Public Interest, adopted by the 51st Inter-Parliamentary Conference in Brasilia on 1 November 1962, with a view to its submission to the United Nations for consideration;

NATIONAL ACTION

4. Recommends that parliaments promote the inclusion in the Constitution of their respective countries of the major principles of the probity of politicians, institutions and public servants and transparency in the public administration;

5. Requests governments and parliaments:

(a) To investigate the causes of corruption, including those within their own political systems and structures, at the local, national and regional level, and to share their findings with each other on a regular basis;

(b) To combat the causes of corruption, in particular by:

Guaranteeing an adequate level of social security to every citizen;

Introducing public service pay structures which are not conducive to corruption;

Establishing speedy and transparent bureaucratic procedures;

Guaranteeing that all participate equally in the decision-making process;

(c) To combat corruption and its effects by:

Encouraging the public to denounce and condemn corruption;

Speaking out in favour of universal freedom of expression and freedom of the press, especially in view of its important watchdog role;

Promoting civil courage and moral integrity;

Incorporating provisions into the Criminal Code, administrative law and all other areas of law to reduce the scope for corruption and related offences, and introducing penalties which deter potential offenders;

Creating just and transparent tax laws to ensure a fair and equitable system of taxation and contributions;

Creating institutions such as independent courts, auditors and ombudsmen, and providing them with adequate resources to monitor and enforce these legal provisions effectively;

Providing all persons actively involved in combating corruption with effective support and protection from duress;

Obliging political parties and organizations to declare the sources of their funding;

(d) To adapt their legislation so that persons residing on their territory who corrupt foreign public servants or authorities are punished or at least extradited to the country concerned, and to make it an offence to launder the proceeds from corruption, including in a third State;

6. Calls on States:

(a) To take steps to criminalize corruption and to adopt or revise regulatory measures for increasing the capacity of States to respond to the problem of corruption;

(b) To ensure proper oversight of government and elective functions by strengthening internal mechanisms, including preventive, investigative and enforcement capacity with respect to acts of corruption, and by guaranteeing public access to information necessary for meaningful outside review;

(c) To step up anti-corruption efforts and increase public confidence in the integrity of government and democratic institutions by establishing codes of conduct for government ministers, members of Parliament and public officials with monitoring and enforcement mechanisms, training programmes and other supporting practices and procedures, including public declaration of assets when taking up or leaving their respective offices;

(d) To establish conflict of interest standards for public employees and effective measures against illicit enrichment, including appropriate sanctions for those who utilize their public position to benefit private interests;

(e) To give priority to strengthening laws and regulations on government procurement procedures, tax collection, the administration of justice and electoral and legislative procedures.

VIII. Lebenslauf

Thomas Stiegmaier

Geburtsdatum 5. August 1987 in Judenburg

Bildungsweg

1993 – 1997 Volksschule II Zeltweg

1998 – 2005 Bundesgymnasium Judenburg

Ab 2006 Studium der Politikwissenschaft, Universität Wien

Ab 2006 Studium der Soziologie (Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlicher Zweig), Universität Wien

Publikationen

Macht macht arm. Ein Vergleich von Theorien über Machtstrategien im globalisierten Kapitalismus. In: Fleissner, Peter/Wanek, Natascha (Hg.) Bruchstücke. Kritische Ansätze zu Politik und Ökonomie im globalisierten Kapitalismus. Berlin: trafo Verlag, 2009. S. 263-273.

Beruflicher Werdegang

Juni 2008 Volontariat im ÖGB-Europabüro, Brüssel

Mai 2009 – September 2009 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am EU-weiten Projekt der Eurostat „*LUCAS 2009 – Land Use/Cover Area frame Statistical Survey*“ im Auftrag von eoVision GmbH

Februar 2010 Praktikum bei MdEP Evelyn Regner, Brüssel/Straßburg

September 2010 Praktikum bei der Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus und Papier (Abteilung Öffentlichkeitsarbeit), Wien

Oktober 2010 – September 2011 Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Wien

Ab Oktober 2011 Parlamentarischer Assistent von MdEP Evelyn Regner, Wien