

Die internationale parlamentarische Idee

Alte und neue Konzepte

Stellungnahme für die Anhörung des Unterausschusses „Vereinte Nationen“ des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit der Delegation des Bundestages in der Interparlamentarischen Union (IPU) am 14. Februar 2005 in Berlin

Claudia Kissling, Stellvertretende KDUN-Vorsitzende/Universität Bremen

Erste historische Entwicklungen

Gedanken zur parlamentarischen Gestaltung internationaler (früher: universeller, heute: globaler) Politik sind nicht neu. Fast zeitgleich mit der Entwicklung der nationalstaatlichen, repräsentativen Demokratie entstanden bereits im 17./18. Jahrhundert erste Überlegungen zu einer demokratischen Gestaltung der Politik in größeren Räumen. Im 18./19. Jahrhundert fanden diese ihren ersten realpolitischen Niederschlag in den föderalen Zusammenschlüssen der Vereinigten Staaten von Amerika (1789), der Schweiz (1848), Italiens (1861), Deutschlands (1871) oder Australiens (1901). Auf universeller Ebene gründeten nationale Parlamentarier 1889 die Interparlamentarische Union (IPU), damals eine Organisation einzelner Parlamentarier, die erste internationale politische Organisation überhaupt.

In und außerhalb der IPU wurde die Idee einer internationalen parlamentarischen Vertretung im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einer „internationalen Organisation“ - dem späteren Völkerbund - häufig thematisiert. So sprachen sich 1913 146 Abgeordnete der französischen Nationalversammlung für ein Weltparlament aus. In der Diskussion stand allerdings meist die (erstmalige) Organisation der Nationalstaaten im Vordergrund, ohne dass dabei immer klar zwischen Exekutive und Legislative unterschieden wurde. Die IPU führte ab 1904 heftige Debatten um die Frage, ob sie selbst die Funktion einer Art Weltparlament einnehmen könne - allerdings nach jahrelanger Diskussion mit negativem Ergebnis. Einige prominente Pazifisten, darunter der deutsche Völkerrechtler Walther Schücking, setzten sich zu diesem Zeitpunkt und später für eine solche Rolle der IPU ein. Schücking war auch maßgeblich daran beteiligt, dass der deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundsatzung neben einem Staatenkongress ein vorläufig aus nationalstaatlichen Parlamentariern zusammengesetztes Weltparlament mit erheblichen Kompetenzen neben einem Staatenkongress vorsah. Dieses sollte über die spätere Zusammensetzung eines Parlamentes unter Zustimmung des Staatenkongresses entscheiden. Der Entwurf Deutschlands hatte selbstverständlich bei den Verhandlungen in Versailles keine Chance.

Allerdings griff neben vielen zivilgesellschaftlichen Entwürfen auch ein Vertreter der Siegermächte, nämlich der britische Delegierte Lord Robert Cecil, die Idee einer parlamentarischen Vertretung beim Völkerbund auf. Gemäß Lord Cecil sollte sich diese explizit aus der Interparlamentarischen



Union entwickeln. Dieser Entwurf war jedoch rein privater Natur. In seinen späteren, offiziellen Entwürfen im Namen der britischen Regierung ließ Cecil diesen Vorschlag wieder fallen - der amerikanische Präsident Wilson hatte Bedenken gegen ein Weltparlament geäußert. So entstand die erste internationale Organisation, der Völkerbund, ohne ein Parlament.

These: Die Organisation parlamentarischer Repräsentanz auf Weltebene ist keine neue - und auch keine bloß idealistische - Idee. Sie ist zur Zeit der Einrichtung des Völkerbundes am Widerstand einzelner wichtiger Entscheidungsträger gescheitert.

Ziel: Fruchtbarmachung historischer Erfahrung im Sinne einer Gewinnung wichtiger *Global Players* (USA) für eine internationale Demokratisierung und eine parlamentarische Repräsentanz im *Global Governance*-System.

Handlungsempfehlung:

- Herausstreichen der Korrelation von weltweiter nationaler und internationaler Demokratisierung.
- § Betonung der gesteigerten finanzpolitischen Effektivität, z. B. der UNO, durch parlamentarische Kontrolle.
- § Faire Gestaltung von Stimmrechten in einer parlamentarischen Repräsentanz (Stimmenstaffelung, s. KDUN-Vorschlag).

Weitere Ausgestaltung internationaler parlamentarischer Ideen

Die Idee eines Weltparlaments blieb aber lebendig, und zwar nicht nur innerhalb der IPU, sondern gerade auch in Kreisen der Wissenschaft, die diese Frage unter verschiedenen Aspekten, insbesondere der Vertretungsfrage (wer säße in einem internationalen Parlament: nationale Parlamentarier oder Repräsentanten aus Wirtschaft und/oder Wissenschaft?) kontrovers diskutierten. Allerdings sollte eine Ausdifferenzierung der Konzepte erst nach dem Zweiten Weltkrieg, als der Wunsch nach einer anderen, neuen europäischen und internationalen Nachkriegsordnung groß war, erfolgen. Nun standen Integration und Föderalismus im Vordergrund, stets kombiniert mit der Vorstellung von einem europäischen und globalen Parlament. Bis 1951 lagen allein 500 Projekte und Vorschläge von Vereinigungen und Einzelpersonen zu einer weltweiten deliberativen Kammer vor. Leider erfolgte auch die Neugründung der UNO ohne eine parlamentarische Komponente, trotz einer Unterstützung z. B. von britischer Regierungsseite her. Allerdings ging aus der in der Bevölkerung vorhandenen Grundstimmung die Weltföderalistische Bewegung hervor, die noch heute als World Federalist Movement (WFM) mit Sitz in New York besteht. Innerhalb der Weltföderalistischen Bewegung entstand nach dem 2. Weltkrieg auch ein parlamentarischer Arm als politische Lobby für integrative, föderalistische Bestrebungen. Nach einigen Umwandlungen und Neugründungen gingen daraus die seit 1985 unabhängigen Parliamentarians for Global Action hervor. Im Rahmen der WFM entwickelten sich in der Nachkriegszeit maximalistische und minimalistische Vorstellungen einer Gestaltung der internationalen Politik. Während die maximalistischen auf die Einrichtung einer Weltrepublik abzielten, versuch-

ten minimalistische Ansätze, in der Realpolitik verwirklichtbare Konzepte zu verfolgen, ohne dabei das große Ganze aus dem Blick zu lassen. Darunter fielen zum einen Vorschläge einer UN-Chartaänderung oder die Begrenzung von Integration auf europäische oder aber demokratische Staaten. Gerade für die Frage einer Parlamentarisierung der UNO spielt diese Grundentscheidung auch heute noch eine wichtige Rolle. Die IPU lehnte es dagegen nach einer intensiven Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Rolle ab, sich an die Spitze der Bewegung für ein internationales Parlament - welcher Prägung (minimalistisch/maximalistisch) auch immer - zu stellen. Zu dieser Zeit hatte der Universalitätsanspruch für sie Vorrang.

These: Maximalistische Ansätze haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Idee einer globalen parlamentarischen Repräsentanz in die Nähe utopischer Zielvorstellungen zu bringen.

Ziel: Realpolitisch einfach umsetzbare Behebung des global konstatierten Demokratiedefizits.

Handlungsempfehlung:

- Verfolgung eines Konzepts einer internationalen parlamentarischen Vertretung, das realpolitisch relativ einfach umsetzbar ist (Minimalkonzept) und das
- gleichzeitig als Katalysator für weitere Entwicklungen dient,
- ohne dabei langfristige Tendenzen im Sinne des „Eine-Welt-Gedankens“ außer Acht zu lassen.

Entwicklung internationaler parlamentarischer Demokratie im komplexen *Global Governance*-System

Während des Kalten Krieges konnte man eine gewisse Skepsis gegenüber der Idee eines internationalen Parlaments - in welcher Form auch immer - feststellen. In diese Richtung zielende Bemühungen flauten demnach in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft ab. Auch das Renommee der Interparlamentarischen Union sank beträchtlich. Deshalb begann sie, sich ab den 70er Jahren mit konkreten inneren und äußeren Reformen über Sitzverträge, Sonderkonferenzen zu großen Weltkonferenzen, etc. an die Regierungen anzunähern. Ihre Bemühungen zeitigten jedoch erst gegen Ende der 1990er Jahre erste Erfolge. Außerhalb der IPU kam die Frage des Demokratiedefizits regionaler und internationaler Politik erst Mitte der 1980er/Anfang der 1990er Jahre wieder auf die Tagesordnung und erreichte um das 50jährige Jubiläum der Vereinten Nationen 1995 wie auch um die Millenniumsveranstaltungen des Jahres 2000 neue Höhepunkte. Zahlreiche internationale parlamentarische Konzepte entstanden, die sich u. a. nach folgenden Gesichtspunkten unterscheiden lassen:

1. nach der Grundform der vorgesehenen parlamentarischen Beteiligung;
2. nach der Zuordnung zu einer internationalen Organisation;
3. nach der Art der Anbindung eines solchen Gremiums an die Vereinten Nationen;
4. nach dem Kreis der einbezogenen Staaten; und

5. nach den Prinzipien, die für die Repräsentation in Betracht gezogen werden sollen (siehe Anhang 1).

Daneben beschäftigen sich Vorschläge internationaler parlamentarischer Repräsentanz auch mit dem Wahlverfahren für parlamentarische Vertreter (Direktwahl *versus* Entsendung aus der Mitte des Parlaments bzw. gemäß einem Wahlmännersystem), mit dem Beschlussfassungsmodus solcher Gremien und auch mit der Verbindlichkeit deren Entscheidungen (beratend bis entscheidend). Daran anknüpfend wird in manchen Fällen auch die Aufgabenzuteilung (Beratung / Gesetzgebung / Budgetfragen / Kontrollaufgaben) eines solchen Gremiums angesprochen, was allerdings meist nur am Rande geschieht.

Dabei sind die seither entstandenen Konzepte so vielseitig und kombinieren die genannten Elemente auf so unterschiedliche Art und Weise, dass hier davon abgesehen werden muss, auf die einzelnen Vorschläge im Einzelnen einzugehen. Für eine detailliertere Abhandlung der Thematik sei an dieser Stelle auf den Artikel „Repräsentativ-parlamentarische Entwürfe globaler Politikgestaltung im Laufe der Zeit“⁴¹ hingewiesen. Neben manchen utopischen oder idealistischen Vorstellungen sind darunter auch einige sehr wohl durchdachte Vorschläge enthalten, die zumindest die prinzipielle Nichtmachbarkeit einer parlamentarischen Vertretung auf Weltebene in Frage stellen. So haben sich seit den 1980er Jahren neben zivilgesellschaftlichen Vertretern auch viele Wissenschaftler und Politiker mit dem internationalen Demokratiedefizit und repräsentativ-parlamentarischen Lösungsansätzen auseinandergesetzt. Unter den Wissenschaftlern seien nur zu erwähnen Erskine Childers und Brian Urquhart, Ernst-Otto Czempel, Richard Falk und Andrew Strauss, Johan Galtung, Jürgen Habermas, David Held, Otfried Höffe, Uwe Holtz, und Michael Zürn, um nur einige zu nennen. Die einerseits einfach umsetzbaren, andererseits aus einer geschickten Kombination bestehenden Berechnungen Schwartzbergs² bezüglich einer gerechten internationalen Vertretungsformel sollen hierbei nicht unberücksichtigt bleiben.

Daneben haben sich Kreise und Zirkel entwickelt, die das Demokratiedefizit auf der internationalen Ebene über neue Wege und Möglichkeiten, in Ergänzung zu repräsentativen, parlamentarischen Vorstellungen oder alternativ dazu, beheben möchten. Hierzu zählen Ansätze einer verstärkten Einbeziehung der Zivilgesellschaft, der Entwicklungsländer oder unterrepräsentierter Gruppen, Ansätze deliberativer Demokratie, die in Deliberation und Diskurs in der öffentlichen Sphäre genügend Potential für eine Demokratisierung finden, oder Komitologie-Ansätze, denen die Einbeziehung von Experten ausreichend erscheint. Meist sind diese Ansätze jedoch begrenzt und im Lichte fehlender repräsentativ-parlamentarischer Gremien entworfen.

These:

Das System der *Global Governance* ist heute so komplex, dass ein Konzept zur Behebung des internationalen Demokratiedefizits nicht nur eindimensional im Sinne einer Parlamentarisierung gedacht werden darf. Einer solchen kommt jedoch ein grundlegender Stellenwert zu. Die Ausgestaltung einer parlamentarischen Repräsentanz muss unter vielschichtigen Aspekten diskutiert und durchdacht werden. Hierfür legt das KDUN mit seinem Strategiepapier „Internationale Demokratie entwickeln - Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten

Nationen“³ eine wohl überlegte, realpolitisch verwirklichtbare Synthese der o. g. Vorschläge vor.

Ziel: Entwurf und Verabschiedung eines gut durchdachten und begründeten Konzepts für die Gestaltung der parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen durch den Deutschen Bundestag.

Handlungsempfehlung: Eingehende Diskussion der unterschiedlichen Konzepte, einschließlich des KDUN-Vorschlags, im Unterausschuss Vereinte Nationen, insbesondere unter den Aspekten:

- § Grundform der vorgesehenen parlamentarischen Beteiligung
- § Zuordnung
- § Anbindung an die VN
- § Frage der Einbeziehung nichtdemokratischer Staaten
- § Frage der zusätzlichen Einbeziehung nationaler Parlamente und der Zivilgesellschaft
- § Entwicklungsfähigkeit eines Konzepts

Unterstützung in Politik und Zivilgesellschaft

Darüber hinaus haben sich auch Politiker wie Vaclav Havel und Friedrich Merz, oder im Bereich der WTO der damalige EU-Handelskommissar Pascal Lamy und WTO-Generaldirektor Mike Moore für eine parlamentarische Vertretung auf Weltebene ausgesprochen. Zahlreiche internationale, vor allem parlamentarische Organisationen haben sich dem inzwischen in Resolutionen angeschlossen. Auch entsprechende internationale Kommissionen, wie die Kommission für Weltordnungspolitik oder die UNESCO-Kommission „Kultur und Entwicklung“ äußerten sich dahingehend. Manche der genannten Vorschläge mögen dabei die parlamentarische Idee mit der einer zivilgesellschaftlichen (NGO-)Repräsentation vermischen, stellen aber mindestens auch auf parlamentarische Vertretungsmöglichkeiten (UNPA/Weltparlament/Einbindung der IPU) ab. Unter die letzten Entwicklungen fällt eine Initiative von 108 Abgeordneten des Schweizer Parlaments, die sich in einem offenen Brief an UN-Generalsekretär Kofi Annan im Februar 2005 für die Einrichtung eines UNO-Parlamentes ausgesprochen haben.

In zivilgesellschaftlichen Kreisen fanden insbesondere die folgenden Vorschläge besondere Aufmerksamkeit. Im Vordergrund stand der von Dr. Jeffrey Segall 1982 im Namen der Medical Association for Prevention of War vorgelegte Vorschlag einer „People's Assembly for the UN“. Diese in den nachfolgenden Jahren regelmäßig von dieser NGO bei der UN-Generalversammlung eingereichte Empfehlung forderte zur Prüfung der Einrichtung einer Zweiten Kammer bei den Vereinten Nationen als Nebenorgan der Generalversammlung auf. Daraus entstand das International Network for a UN Second Assembly (INFUSA), das zusammen mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zwischen 1990 und 1993 vier „Conferences on a More Democratic United Nations“ (CAMDUN) organisierte. Auf diesen wurden zahlreiche parlamentarische Konzepte diskutiert. Einigkeit bestand jedoch bezüglich der Unterstützung des Vorschlages für eine Zweite UN-Kammer. Ein in diesem Zusam-

menhang auch auf den CAMDUN-Konferenzen diskutiertes Modell war das im Rahmen der WFM ausgearbeitete Heinrich-Papier von 1992⁴, das die Debatte um die Einrichtung einer beratenden United Nations Parliamentary Assembly (UNPA) anstieß und dazu die ersten detaillierten Überlegungen enthielt. Seitdem gibt es auf zivilgesellschaftlicher Seite zahlreiche Vorstöße in Richtung UNPA, so um die Millenniumswende die Charter 99 - A Charter for Global Democracy, ein offener Brief an die Vertreter bei den Vereinten Nationen, der u. a. das UNPA-Modell und die Öffnung internationaler Institutionen für gewählte Vertreter der Mitgliedsstaaten propagiert. Oder die Abschlusserklärung des Millennium-Forums der Zivilgesellschaft, das ebenfalls die Forderung nach einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen enthält. Eine parlamentarische Repräsentation auf Weltenebene wird inzwischen auch auf dem Weltsozialforum diskutiert.

These: Das Modell einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) scheint heute der in der Zivilgesellschaft am häufigsten unterstützte Vorschlag zur parlamentarischen Demokratisierung der VN zu sein, insbesondere weil er eine Mittlerrolle zwischen einer nur losen Einbeziehung von Parlamentariern bzw. der IPU auf der einen, und der Idee eines Weltparlaments auf der anderen Seite einnimmt.

Ziel: Entwurf und Verabschiedung eines gut durchdachten und begründeten Konzepts für die Gestaltung der parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen durch den Deutschen Bundestag.

Handlungsempfehlung:

- Unterstützung des Konzepts einer beratenden UNPA.
- Das vom KDUN vorgelegte Modell einer UNPA ist grundsätzlich mit einer größeren Einbindung der IPU in das UN-System vereinbar.

Die IPU heute

Begleitet wurden all diese Ansätze von den realpolitischen Entwicklungen zur Einbeziehung der IPU in das UN-System. Unter dem Stichwort „parlamentarische Dimension der Vereinten Nationen“ konnte die IPU in den 1990er Jahren/Anfang des neuen Millenniums über einen Kooperationsvertrag mit der UNO, eine Aufgabenzuweisung in der Millenniumserklärung und insbesondere durch den Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung einige statusrechtliche Verbesserungen gegenüber den VN erzielen (Stichwort: „unique interstate character“ der IPU). Ergänzt wurde dies durch einen tiefgreifenden Reformprozess innerhalb der IPU, der sie auf ihre neuen Aufgaben im *Global Governance*-System vorbereiten sollte. Ihre Schwerpunktsetzung auf Demokratie, Menschen- und Frauenrechte behielt sie bei.

These: Eine parlamentarische Dimension der Vereinten Nationen lässt sich kaum ohne eine engere Einbeziehung von Parlamentariern in das UN-System gestalten. Dazu ist die IPU grundsätzlich in der Lage, nicht nur auf Grund ihres großen, seit langem angesammelten Institutionenwis-

sens, ihres Erfahrungsschatzes im Bereich nationale Demokratisierung, Menschenrechte, usw. und eines seit 30 Jahren stringent gehaltenen Annäherungskurses im Blick auf die internationalen Regierungsorganisationen.

Allerdings stehen ihr ihr traditionelles Unabhängigkeitsstreben sowie eine fehlende aktive Unterstützung für eine weitere Annäherung an die VN in vielen Parlamentarierkreisen im Wege. Eine weitere Problematik stellt ihr geringer Bekanntheitsgrad und die (noch) geringe Öffnung für/Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft dar.

Ziel:

Berücksichtigung der Rolle der IPU bei der Ausarbeitung eines Konzepts für die Gestaltung der parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen durch den Deutschen Bundestag.

Handlungsempfehlung:

Zweiwegestrategie:

§ Das KDUN empfiehlt in seinem Strategiepapier entweder die Neugründung einer beratenden UNPA gem. Art. 22 der UN-Charta, oder eine engere Einbindung der IPU als UNPA in Form einer Art „Sonderorganisation“.

§ Sollte die IPU dazu nicht in der Lage sein, könnte sie neben einer neugegründeten UNPA weiterhin die Funktion der weltweiten Repräsentanz nationaler Parlamente einnehmen.

Endnoten und Literaturempfehlungen

¹ KISSLING, Claudia, „Repräsentativ-parlamentarische Entwürfe globaler Politikgestaltung im Laufe der Zeit“, 2005, in: *forum historiae iuris*, <http://www.forhistiur.de>.

² SCHWARTZBERG, Joseph E., „Entitlement Quotients as a Vehicle for United Nations Reform“, 2003, in: *Global Governance* 9: 1, S. 81-114.

³ KDUN (Hg.), BUMMEL, Andreas, „Internationale Demokratie entwickeln - Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen“, Ein Strategiepapier, 2004, in: <http://www.uno-komitee.de/de/dokumente/unpaper.pdf>.

⁴ WORLD FEDERALIST MOVEMENT (Hrsg.), HEINRICH, Dieter, *Eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (UNPA)*, Ein Hintergrundpapier des World Federalist Movement, 1992, New York, NY.

Unterscheidungsmerkmale neuerer internationaler parlamentarischer Ansätze

Welche Grundform?	Wem zugeordnet?	Wie organisiert innerhalb der VN?	Wer nimmt teil?	Nach welchen Prinzipien?
Beteiligung nationaler Parlamentarier in nationalen Regierungsdelegationen	Ohne Zuordnung	Unabhängig	Nur demokratische Staaten	Souveräne Gleichheit der Mitglieder
Beteiligung nationaler Parlamentarier in internationalen Organisationen	Zuordnung zu den Vereinten Nationen als parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit	Selbständiges Gremium im UN-System (Sonderorganisation)	Alle Mitgliedsstaaten einer Organisation	Bevölkerungsgröße
Parlamentarische Versammlung nationaler Parlamentarier (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA): a) Präsenzparlament b) Virtuelles Parlament (e-Parlament)	Zuordnung zu einer UN-Sonderorganisation (z. B. UNEP) oder einer Organisation außerhalb des UN-Systems (z. B. WTO)	Nebenorgan der UN-Generalversammlung (Art. 22 UN-Charta)		Fläche eines Landes
Direkt gewähltes Weltparlament		Hauptorgan der Vereinten Nationen (Chartaänderung)		Wirtschaftskraft
		Umwandlung der UN-Generalversammlung (Chartaänderung)		Finanzieller Beitrag zum Budget einer internationalen Organisation

Parlamentarische Repräsentanz im Global Governance System

Optionen und Empfehlungen

Stellungnahme für die Anhörung des Unterausschusses „Vereinte Nationen“ des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit der Delegation des Bundestages in der Interparlamentarischen Union (IPU) am 14. Februar 2005 in Berlin

Andreas Bummel, KDUN-Vorsitzender

Einleitung

„Global Governance will dort, wo aufgrund drängender globaler Probleme dringender Handlungsbedarf besteht [...] effektive und demokratische internationale Organisationen und Regime schaffen bzw. existierende Institutionen reformieren, um eine verbesserte [...] Handlungsfähigkeit [...] zu erreichen.“¹ Dies ist eine der Feststellungen des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des 14. Deutschen Bundestages, die ich hier als Ausgangspunkt heranziehen möchte. Nach der World-Views-Umfrage von 2002 glauben 75 Prozent der Europäer und 57 Prozent der Amerikaner, dass die UNO, der wohl zentralste Dreh- und Angelpunkte einer Global Governance, gestärkt werden müsse.² Durchschnittlich 45 Prozent der Weltbevölkerung sind nach einer im Sommer 2004 von Gallup International in mehr als 60 Ländern durchgeführten Umfrage davon überzeugt, dass künftige Generationen in einer weniger sicheren Welt leben werden.³ Die Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit der internationalen Staatengemeinschaft und damit auch der Vereinten Nationen ist der entscheidende Faktor, um das Leben der Menschen in Zukunft weltweit sicherer und besser machen zu können. Die Verunsicherung ist groß. Es vergeht kaum noch eine internationale Konferenz, ohne dass es zu Protesten kommt. Die Proteste an sich deuten das eigentliche Problem nur an. UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte schon 2001 beim Weltwirtschaftsforum in Davos treffend fest, dass nicht die Proteste als solche eine Herausforderung sind, „sondern die Stimmung in der Öffentlichkeit, der diese Proteste Ausdruck verleihen und zu deren Verbreitung sie beitragen.“⁴ Breite Teile der Bevölkerungen fühlen sich durch ihre Regierungen in internationalen Institutionen und Verhandlungsprozessen offenbar nicht vertreten.

Dabei ist die Akzeptanz in der Bevölkerung gerade auch zum Erfolgsfaktor internationaler Kooperation geworden. Die globalen Aufgaben haben solche Dimensionen angenommen, dass sie nicht ohne ein Aufgreifen des Willens, der Ideen und Initiativen gerade der Bürger, also der Zivilgesellschaft, gelöst werden können. So hat die Millennium-Erklärung der Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 implizit anerkannt, dass ihre Entwicklungsziele nur durch eine stärkere Einbindung der



nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft erreicht werden können.

Der von UN-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag gegebene und im letzten Juni vorgelegte Bericht über die Beziehung der Vereinten Nationen zur Zivilgesellschaft gibt uns nun Anlass zu analysieren, welche Formen demokratischer Beteiligung auf internationaler Ebene zu empfehlen sind. Wie wir wissen, finden solche Überlegungen schon seit hundert Jahren statt. Heute, in unserer Zeit, besteht die historische Chance, konkrete Schritte einzuleiten und den Begriff der „parlamentarischen Dimension“ internationaler Zusammenarbeit mit konkretem Inhalt zu füllen.

Das Komitee für eine demokratische UNO hat untersucht, welche Optionen parlamentarischer Repräsentation auf internationaler Ebene existieren, und welche uns nach Stand der Dinge sowohl inhaltlich sinnvoll, als auch als pragmatisch richtig erscheinen. Diese Überlegungen haben wir in einem flexiblen und lebendigen Konzept zusammengeführt. Die folgenden Ausführungen lehnen sich an ein Strategiepapier an, das wir im September 2004 veröffentlicht haben.⁵

Grundsätzliche Anforderungen

Eine Grundprämisse ist nach unserer Ansicht, dass eine ernstzunehmende Einbeziehung der Bevölkerung nicht informell im Rahmen der intergovernmentalen Strukturen stattfinden kann. Die Einbindung von Parlamentariern in Regierungsdelegationen zum Beispiel, informeller Informationsaustausch oder die Durchführung informeller parlamentarischer Konferenzen auf internationaler Ebene sind zwar zu begrüßen, stellen jedoch in keiner Weise eine für eine Demokratisierung der Vereinten Nationen hinreichende Lösung dar. Solche Ansätze sind zu unstet, intransparent und verbleiben letztlich den Entscheidungen der Exekutive ausgesetzt. Die Vorschläge des Cardoso-Panel im VI. Kapitel seines Berichts über die Zusammenarbeit mit gewählten Vertretern sind deshalb nicht ausreichend. Sie bewegen sich zu stark im informell-intergovernmentalen Bereich. Vorgeschlagen wird zum Beispiel die experimentelle Einrichtung von „Global Public Policy Committees“, an denen bis zu 30 Parlamenten für jeweils fünf Jahre teilnehmen könnten, deren Länder im General Committee der UN-Generalversammlung vertreten sind. Allenfalls können die vorgeschlagenen „Global Public Policy Committees“ oder das Verbindungsbüro einen ersten Schritt darstellen. Wir sind der Überzeugung, das schon jetzt weitaus mehr möglich ist und keine kleinen, jahrzehntelangen Experimente erforderlich sind.

Erforderlich ist vielmehr eine verbindliche, institutionalisierte Einbeziehung der Bevölkerungen, die Identifikation erlaubt, nachvollziehbar und auch selbst von der Struktur her demokratisch ist. Die Abhängigkeit von governmentalen Entscheidungen, wie sie bei den Vorschlägen des Cardoso-Panel noch deutlich gegeben ist, muss möglichst gering gehalten werden. Da es darum geht, das System der Global Governance durch parlamentarische Einbeziehung zu stärken, muss sich diese Institutionalisierung aber gleichzeitig innerhalb des bestehenden Systems internationaler Kooperation abspielen und mit ihren Regimen und Organisationen in Bezug gebracht werden. Ein von den bestehenden Strukturen völlig losgelöstes selbstorganisiertes Weltparlament zum Beispiel, wie es manchmal von Aktivisten der Sozialforumsbewegung vorgeschlagen wird, mag zwar in den Ohren mancher gut klingen, erfüllt aber die eigentliche Zielsetzung keineswegs. Hinsichtlich der IPU wird hier deutlich, wie wichtig ihre Annäherung an die UNO und das UN-System eigentlich ist.

Zunächst stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die bestehende Struktur intergovernmentaler Zusammenarbeit auf internationaler Ebene durch eine institutionalisierte Einbeziehung der Bevölkerungen ergänzt werden kann. Die Rückbindung zu den Bürgerinnen und Bürgern kann nach unserer Ansicht demokratisch legitim letztlich nur durch direkte oder indirekte Wahlen von Repräsentanten gewährleistet werden. Denn wenn die Legitimationskette des außenpolitischen Handelns einer Regierung über ihre Wahl und Kontrolle durch das nationale Parlament zu lang ist und damit nicht mehr ausreicht, um das Vertrauen in internationale Kooperation aufrecht zu erhalten, muss diese Legitimationskette offensichtlich verkürzt werden. Das bedeutet, dass gewählte Parlamentarier die ergänzende Repräsentation auf internationaler Ebene selbst verwirklichen müssen. Die Institutionalisierung einer solchen Repräsentanz möchten wir deshalb mit dem Begriff einer Parlamentarischen Versammlung fassen.

Wichtige Fragestellungen

Daraus ergeben sich eine Reihe von Fragen, die im Folgenden anzusprechen sind:

- § Wie ist eine solche Vertretung in das Konzert internationaler Institutionen einzubetten?
- § Wie kann sie völkerrechtlich verwirklicht werden?
- § Welche Rechte oder konkrete Aufgaben kann oder soll eine solche Institution bekommen?
- § Wie, wenn überhaupt, sollen Länder vertreten sein, die nicht demokratisch sind?
- § Nach welchem Verfahren sollen die Repräsentanten gewählt werden?
- § Wie sollen die Sitze aufgeteilt werden?
- §
- § Welche Kosten wären damit verbunden und wer bezahlt das?

Dabei muss immer berücksichtigt werden, was derzeit politisch machbar ist und was nicht. Das aus den Antworten auf diese Fragen entstehende Konzept muss realisierbar sein.

Antworten, die zwar gut, aber als derzeit nicht realisierbar eingestuft werden, müssen deshalb aber nicht per se verworfen werden. In einer dynamischen Herangehensweise könnten sie gegebenenfalls für spätere Entwicklungsstufen in Betracht gezogen werden. Im Ergebnis kommen wir so zu einem entwicklungsorientierten, dynamischen Entwurf.

Einbettung in das Global Governance-System

Wichtige internationale Politik- und Entscheidungsbereiche sind heute in den Sonderorganisationen und –programmen sowie in den Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation zu lokalisieren. Aus dieser Tatsache heraus sind Vorschläge entstanden, diese Institutionen direkt mit einer parlamentarischen Dimension bzw. mit Parlamentarischen Versammlungen (PV) auszustatten. Das Europäische Parlament zum Beispiel hat sich besonders für eine WTO-PV engagiert.⁶ Diese Organisationen stellen jedoch, trotz ihrer spezifischen Relevanz, nur einzelne Akteure einer Global Governance dar. So sehr es im Einzelfall richtig erscheint, dort mit einer parlamentarischen Komponente ansetzen zu wollen, bleibt doch das Ergebnis hinsichtlich des Gesamtsystems partiell. Jeder in Fra-

ge kommenden Institution eine eigene Parlamentarische Versammlung beiseite stellen zu wollen, würde eine klare Überforderung und Verzettelung parlamentarischer Kapazitäten bedeuten. Um eine tatsächliche Bedeutung im Gesamtsystem einer Global Governance zu erhalten, müsste die Vertretung als zentrales parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit konzipiert werden. Von der Versammlung sollten die parlamentarischen Aktivitäten auf allen Ebenen des UN-Systems operativ koordiniert und zusammengeführt werden. Diesen Ansatz fassen wir deshalb unter dem Begriff der „Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen zusammen“, auf Englisch „United Nations Parliamentary Assembly“, UNPA.

Empfehlung: Institutionalisation einer parlamentarischen Repräsentanz als zentrales parlamentarisches Dach der internationalen Zusammenarbeit

Völkerrechtliche Realisierung

Angesichts des völkerrechtlich komplizierten Aufbaus des UN-Systems kann diese umfassende Stellung einer UNPA nicht ohne weiteres realisiert werden. Die Versammlung sollte deshalb zunächst an eine Institution angekoppelt und ihre Einflussosphäre in weiteren Schritten nach und nach ausgebaut werden. Dies kann von der Peripherie oder vom Zentrum her geschehen.

Wir glauben, dass eine Anbindung an die UN-Generalversammlung in einem ersten Schritt am besten zu realisieren ist. Die UNPA könnte ihr zunächst als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert werden. Dies wäre sogar unterhalb der Schwelle einer Charta-Reform möglich und zwar

1. auf Beschluss der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta als semi-autonomes Nebenorgan derselben. Oder
2. eine Etablierung als eigenständige Sonderorganisation über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein anschließendes Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen über die gegenseitigen Beziehungen.⁷

Die Einrichtung durch einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag mit anschließendem Kooperationsabkommen zur Einbindung der Organisation in das UN-System entspricht dem Weg, den die Staatengemeinschaft bei der Errichtung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) gegangen ist. Dieser Weg ist auch für eine UNPA theoretisch gangbar, wenn auch nicht zu empfehlen. Mit ihm wäre ein diplomatischer Kraftakt zu realisieren: Werbung einer größtmöglichen Anzahl beteiligter Staaten, Aushandlung eines entsprechend exklusiven UNPA-Statuts, anschließender Ratifikationsprozess in den entsprechenden nationalen Parlamenten und dann – nach dessen Erfolg – Aushandlung des Kooperationsabkommens mit den Vereinten Nationen mit anschließender Abstimmung in der Generalversammlung.

Weiterhin ist in Betracht zu ziehen, ob nicht die Interparlamentarische Union (IPU) zu einer UNPA „aus- und umgebaut“ werden könnte, statt eine neue Institution zu gründen. Letzten Endes wird die Initiative dafür von der IPU ausgehen müssen. Voraussetzung hierfür wäre eine Erweiterung des Selbstverständnisses der IPU um den Aspekt der Vertretung der Bevölkerungen auf internationaler

Ebene. Eine Parlamentarische Versammlung ist etwas anderes als ein Dachverband der Parlamente. Daneben steht das traditionelle Festhalten der IPU an ihrer institutionellen Unabhängigkeit vom UN-System und eine stärkere Öffnung der IPU gegenüber der Zivilgesellschaft zur Debatte. Eine der Prämissen des UNPA-Konzepts ist die Integration der Parlamentarischen Versammlung in das UN-System sowie eine entwicklungsorientierte Perspektive. Daneben wird man auch hinterfragen müssen, warum es der IPU bisher nicht gelungen ist, zumindest in engagierten Kreisen der Zivilgesellschaft als globale Vertretung der Bürgerinteressen wahrgenommen zu werden.

Empfehlung: Neugründung einer UNPA gem. Art. 22 der UN-Charta als Nebenorgan der UN-Generalversammlung oder gegebenenfalls engere Anbindung der IPU in Form einer Sonderorganisation im UN-System

Funktionsweise einer UNPA

In einer *ersten Stufe* zielt das Konzept demnach darauf ab, dass die UNPA der UN-Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert wird. Dies bedeutet, dass die Versammlung in der Lage wäre, empfehlende Resolutionen ohne Rechtsbindung zu verfassen, zu verabschieden und der Generalversammlung offiziell zur Information und weiteren Beratung zu unterbreiten. Das inhaltliche Spektrum der UNPA-Tätigkeit wäre entsprechend analog zu Art. 10 UN-Charta zu ziehen, würde also alle Gegenstände umfassen, mit denen sich auch die UN-Generalversammlung befassen kann. Dies sind alle Fragen, die die Vereinten Nationen betreffen, soweit der Sicherheitsrat nicht ausschließlich befasst ist. Der inhaltlichen Befassung wären damit kaum Grenzen gesetzt.

Die Fachausschüsse der UNPA könnten regelmäßig unter Einbeziehung nationaler Parlamentarier tagen, die zwar der UNPA selbst nicht angehören, jedoch in ihrem nationalen Parlament als Experten dem korrespondierenden Ausschuss angehören. Als zusätzliche Schnittstelle zur Zivilgesellschaft sollten die Ausschüsse Informationen, Empfehlungen und Expertise aus dem nicht-staatlichen Sektor durch Anhörungen und andere Formen der Zusammenarbeit direkt in ihre Beratungen einfließen lassen. Dies entspräche den Vorstellungen des Cardoso-Berichts zu den „Global Public Policy Committees“, nur dass die Ausschüsse in dem hier vorgestellten Ansatz in die institutionelle Struktur der UNPA eingebettet wären und deren Ergebnisse auch durch diese nutzbar gemacht werden könnten.

Empfehlung: Eine UNPA ist als zusätzliche und offene Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Parlamentariern zu konzipieren, die sich inhaltlich mit allen internationalen Fragen befassen kann

Einbeziehung nicht-demokratischer Länder

Die UNPA sollte nach Ansicht des Komitees für eine demokratische UNO allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offen stehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen. Der mit einer Beteiligung undemokratischer Länder verbundene Nachteil könnte durch Vorteile auf

anderen Gebieten aufgewogen werden. Indem die Versammlung „Pseudo-Parlamentarier“ in ihre Mitte aufnimmt, könnte sie einen demokratischen Einfluss auf sie ausüben und auf diesem Weg ein Faktor für das Vorrücken der Demokratie in undemokratischen Ländern werden. Wissenschaftler wie Andrew Strauss und Richard Falk sehen das sehr kritisch. Sie schlagen vor, eine „global parliamentary assembly“ mit einer Anzahl von bereits 20 bis 30 Staaten zu starten, soweit diese „geographisch und ökonomisch heterogen genug sind, um glaubwürdige Gründungsstaaten zu sein“.⁸ Ihnen schwebt dabei eine Direktwahl der Repräsentanten in diesen Ländern vor, wodurch undemokratische Staaten natürlich nicht in Frage kommen. Nach unserer Einschätzung würde es schwierig sein, selbst 20 bis 30 Staaten zu überzeugen, die Direktwahl zu einer konsultativen Versammlung mit begrenzter Reichweite aus dem Stand einzuführen. Die Stellungnahmen und Verhandlungen einer solchen Versammlung könnten trotz ihrer hohen demokratischen Legitimität schwerlich als repräsentativ für die Bevölkerungen der Welt herangezogen werden. Der Einfluss auf die Gestaltung einer Global Governance wäre entsprechend gering. Allerdings ist die Mehrheit der beteiligten Staaten heute ohnehin zumindest im Ansatz demokratisch. Von den 192 Staaten der Welt klassifiziert Freedom House in einer Untersuchung aus dem Jahr 2003 117 als Demokratien.

Empfehlung: Eine UNPA sollte allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offenstehen, die über ein verfassungsmäßig verankertes Parlament verfügen

Zusammensetzung einer UNPA

Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt, dass die Delegierten der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen im ersten Entwicklungsschritt einheitlich aus der Mitte der Parlamente der beteiligten Länder gewählt werden, so wie wir es von diversen Parlamentarischen Versammlungen bereits kennen. Zu einem späteren Zeitpunkt ist es beteiligten Staaten zu ermöglichen, auch Direktwahlen durchzuführen.

Die Bestimmung der Anzahl von Delegierten je Land in der UNPA sollte den politischen Verhandlungen der Regierungen während des Vorbereitungsprozesses überlassen bleiben. Grundlage der Verhandlungen sollte die Festlegung auf eine an der Bevölkerungszahl orientierte, abgestufte Staffe- lung bilden, wie sie, dem Prinzip nach, den bestehenden parlamentarischen Versammlungen ent- spricht. Nach dem Muster z. B. des Europäischen Parlaments, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Interparlamentarischen Union (IPU) sind den Kleinstaaten weniger, den Großstaaten mehr Mitglieder zuzuteilen.

Vor dem Eintritt in die Verhandlungen über die konkrete Aufteilung empfiehlt es sich, eine Ober- grenze für die Gesamtzahl der Abgeordneten zu definieren. Die maximal mögliche Gesamtzahl dürfte zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen. In dieser Größenordnung sehen wir die Gesichtspunkte der Effizienz und der Repräsentativität in einem guten Verhältnis. Um die entsprechend großen Wahlbe- zirke abdecken zu können und dadurch eine Basisorientierung zu gewährleisten, wäre zum Beispiel daran zu denken, den UNPA-Abgeordneten gewählte Stellvertreter an die Seite zu stellen oder eine Art Ombudssystem in den Wahlbezirken einzuführen. Direkt gewählte Abgeordnete einer UNPA könnten zudem ähnlich wie Europa-Abgeordnete auch in einen entsprechenden Ausschuss des Bun-

destags eingebunden werden.⁹ Es wäre ein Irrtum, die Funktionsweisen und historischen Voraussetzungen des nationalstaatlichen Parlamentarismus schlicht auf die globale Ebene extrapolieren zu wollen. Die Entwicklung internationaler Demokratie ist ein historischer Prozess *sui generis*.

Empfehlung:

Die Zusammensetzung der UNPA sollte durch eine an der Bevölkerungszahl der partizipierenden Länder orientierten, abgestuften Mitgliederstaffelung erfolgen. Der konkrete Schlüssel sowie die konkrete Gesamtanzahl von Abgeordneten braucht im derzeitigen Stadium nicht festgelegt werden. Die Höchstzahl dürfte jedoch zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen

Finanzierung

Die UNPA benötigt Ressourcen, um ihre Arbeit durchführen zu können. Die erforderlichen Mittel sind jedoch so gering wie möglich zu halten. Unabdingbar sind Mittel zur Einrichtung und Unterhaltung eines permanenten Sekretariats, einer Verwaltung, der Logistik und zur Durchführung der parlamentarischen Arbeit. Als Vergleichsmaßstab für eine Schätzung des Finanzierungsbedarfs der UNPA-Verwaltung für die erste Stufe kann das Budget der IPU herangezogen werden. Für das Jahr 2004 beträgt dieses bei etwa 40 Mitarbeitern 6,2 Mio. Euro. Für die Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde im EU-Haushaltsplan 2004 ein Betrag von 95,5 Mio. Euro für Reise- und Aufenthaltskosten bei Sitzungen und Einberufungen sowie Nebenkosten, Kosten für besondere Reisen in Ausübung des Mandats und allgemeine Kostenvergütung eingestellt. Diese Zahlen können als erste grobe Schätzung auch für die entsprechenden Posten eines UNPA-Haushalts zu Grunde gelegt werden. Wir kämen so auf etwa 100 bis 120 Millionen Euro im Jahr. Diese Summe wäre von den partizipierenden Staaten aufzubringen. Es wäre auch daran zu denken, ob eine UNPA nicht über neue Finanzquellen wie eine internationale Kerosinsteuer, wie sie jüngst auf dem G8-Gipfel diskutiert wurde, mitfinanziert werden könnte.

Empfehlung:

Das erforderliche Finanzvolumen und entsprechende Finanzierungsquellen sind anhand der favorisierten Gestaltungsoptionen einer UNPA genauer zu untersuchen. Im ersten Schritt ist der Finanzbedarf nach dem regulären Beitragsschlüssel der UN auf die partizipierenden Länder zu verteilen

Entwicklungsperspektiven

Nach dem Beispiel des Europäischen Parlaments könnte die UNPA *in weiteren Entwicklungsschritten* nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten im UN-System ausgestattet werden. Dazu könnte zum Beispiel das Recht gehören, Fragen an den Generalsekretär, die Präsidenten der Generalversammlung, des ECOSOC und des Sicherheitsrates sowie an die Leiter anderer Institutionen des UN-Systems zu stellen, entsprechende Untersuchungsausschüsse einzurich-

ten oder das Recht, dem Internationalen Gerichtshof gem. Art. 65 seines Statuts Rechtsfragen zu unterbreiten, um nur einige wenige zu nennen.

Empfehlung: Die Einrichtung einer beratenden UNPA sollte von Anfang an mit einer Entwicklungsperspektive verknüpft werden. Das Ziel sollte sein, dass das Gremium nach und nach mit Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten ausgestattet wird

Anhang zur Stellungnahme:

§ Executive Summary des KDUN-Strategiepapiers

§ Offener Brief der Mehrheit des Schweizer Nationalrats an Kofi Annan mit der Forderung, die Einrichtung einer Parlamentarische Versammlung bei der UNO in der Reformdebatte zu berücksichtigen, 08. Februar 2005

Endnoten

¹ Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Ds. 14/9200 v. 12.06.2002, S. 426

² World Views 2002, Chicago Council on Foreign Relations und German Marshall Fund of the United States, veröffentlicht im September 2002

³ Voice of the People-Survey 2004, Gallup International im Auftrag des World Economic Forum, Juni-August 2004; veröffentlicht am 18.11.04

⁴ am 28.01.2001

⁵ KDUN (Hg.), Bummel, Andreas, „Internationale Demokratie entwickeln - Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen“, Ein Strategiepapier, 2004, in: <http://www.uno-komitee.de/de/dokumente/unpaper.pdf>.

⁶ unter Beteiligung der IPU ist daraus die Parlamentarische Konferenz über WTO-Fragen geworden; vgl. jüngst: „Cancun Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Cancun (Mexico), 9 and 12 September 2003, organised jointly by the Inter-Parliamentary Union and the European Parliament, with the support of the Mexican Parliament, Declaration adopted on 12 September 2003“, www.ipu.org/splz-e/cancun/declaration.htm

⁷ so vorgeschlagen von Thilo Bode, Fn 22, S. 192f.; genauer bei Joseph E. Schwartzberg, „Creating a World Parliamentary Assembly“, in: Federalist Debate, November 2002, S. 10 ff.

⁸ so Andrew Strauss / Richard Falk, „Not a Parliament of Dreams“, in: WorldLink, 16. Juli 2002, [www.worldlink.co.uk/stories/storyReader\\$1152](http://www.worldlink.co.uk/stories/storyReader$1152), Übersetzung durch den Autor; zum GPA-Vorschlag auch diess., „For a Global Peoples Assembly“, in: International Herald Tribune, 14.11.1997; ebenso und genauer zu den Kriterien: Joseph E. Schwartzberg, aaO, S. 10, 15

⁹ vgl. zum Europa-Ausschuss gem. Art. 45 GG: § 93a VI GOBT

Internationale Demokratie entwickeln

Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen

Kurzübersicht zum Strategiepapier des Komitees für eine demokratische UNO
Die vollständige Fassung ist erhältlich unter www.uno-komitee.de.

September 2004

1. Die Menschheit steht vor der Aufgabe, das Überleben und Wohlergehen kommender Generationen und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde zu sichern. Die krisenhaften Entwicklungen haben solche Ausmaße angenommen, dass sie nicht ohne ein Aufgreifen des Willens, der Ideen und der Initiativen der Bürger dieser Welt gelöst werden können.

2. Durch die Globalisierung und die damit einhergehenden Bemühungen um eine globale Politikgestaltung werden die Demokratiedefizite auf internationaler Ebene zunehmend sichtbar und verstärkt. Breitere Teile der Bevölkerungen fühlen sich in internationalen Institutionen und Verhandlungsprozessen durch ihre Regierung nicht ausreichend vertreten.

3. Die Einbeziehung der Bevölkerungen in das institutionelle Gefüge und die Entscheidungsmechanismen des internationalen Systems ist deshalb von wesentlicher Bedeutung. Sie müssen in die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer internationalen Organisationen besser und unmittelbarer eingebunden und an ihr beteiligt werden, um einer wachsenden Unzufriedenheit vorzubeugen, die Akzeptanz und Legitimität der Vereinten Nationen und der internationalen Zusammenarbeit zu sichern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken.

4. Das Komitee für eine demokratische UNO sieht in der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) den entscheidenden Schritt, um eine neue Qualität, neue Impulse und stärkere Bür-

gerrepräsentation in das internationale System einzuführen.

5. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre nicht einfach eine neue Institution. Als Stimme der Bürger mit einer globalen Sichtweise im internationalen Allgemeininteresse wäre sie Ausdruck und Vehikel eines Verständnis- und Bewusstseinswandels in der internationaler Politik.

6. In der *ersten Stufe* zielt die Strategie darauf ab, dass die UNPA der UN-Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert wird. Dies bedeutet, dass die Versammlung in der Lage wäre, empfehlende Resolutionen ohne Rechtsbindung zu verfassen, zu verabschieden und der Generalversammlung offiziell zur Information und weiteren Beratung zu unterbreiten.

7. Wichtige internationale Politik- und Entscheidungsbereiche sind in den Sonderorganisationen und –programmen des UN-Systems sowie in den Bretton-Woods-Institutionen und der WTO selbst zu lokalisieren. Aus dieser Tatsache heraus sind Vorschläge entstanden, diese Institutionen direkt mit einer parlamentarischen Dimension bzw. mit Parlamentarischen Versammlungen (PV) auszustatten. Dies würde die Leistungsfähigkeit der Parlamente deutlich überfordern.

8. Die UNPA ist deshalb als parlamentarisches Dach und als parlamentarischer Kristallisati-



onspunkt internationaler Zusammenarbeit zu verstehen und zu konzipieren. Ihr Einflussbereich wäre entsprechend nach und nach durch eine Angliederung an die Institutionen des UN-Systems und der Wirtschafts- und Finanzorganisationen auszuweiten. Die UNPA könnte so auch die Fragmentierung der internationalen Bemühungen im UN-System überwinden helfen. Im Rahmen einer umfassenden UN-Reform könnte der UNPA letztlich der Status eines UN-Hauptorgans zugewiesen werden.

9. Die Fachausschüsse der UNPA sollten regelmäßig unter Einbeziehung nationaler Parlamentarier tagen, die zwar der UNPA selbst nicht angehören, jedoch in ihrem nationalen Parlament als Experte dem korrespondierenden Ausschuss angehören. Delegationen der UNPA sollten direkt zu den Beratungen internationaler Regierungskonferenzen zugelassen werden.

10. Als zusätzliche Schnittstelle zur Zivilgesellschaft könnten die Ausschüsse Informationen, Empfehlungen und Expertise aus dem nicht-staatlichen Sektor durch Anhörungen und andere Formen der Zusammenarbeit direkt in ihre Beratungen einfließen lassen.

11. Nach dem Beispiel des Europäischen Parlaments sollte die UNPA *in weiteren Entwicklungsschritten* nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten im UN-System ausgestattet werden.

12. Als neue Institution könnte eine UNPA durch einen Beschluss der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta etabliert werden. Alternativ dazu ist denkbar, die Interparlamentarische Union - soweit sie dazu bereit ist und die Voraussetzungen erfüllt – zu einer UNPA umzugestalten. In Frage kommt hier erneut ein Beschluss nach Art. 22 oder ein entsprechendes Kooperationsabkommen über die gegenseitigen Beziehungen mit den Vereinten Nationen in Form eines Nebenorgans bzw. einer Sonderorganisation.

13. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen sollte allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offen stehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen. Der mit einer Beteiligung undemokratischer Länder verbundene Nachteil könnte durch Vorteile auf anderen Gebieten aufgewogen werden. Indem die Versammlung „Pseudo-Parlamentarier“ in ihre Mitte aufnimmt, könnte sie einen demokratischen Einfluss auf sie ausüben und auf diesem Weg eine Kraft für das Vorrücken der Demokratie in undemokratischen Ländern werden.

14. Die Mehrheit der beteiligten Staaten würden demnach demokratisch sein. Von den 192 Staaten der Welt klassifiziert Freedom House in einer Untersuchung aus dem Jahr 2003 117 als Demokratien.

15. Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt, dass die Delegierten der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen im ersten Entwicklungsschritt einheitlich aus der Mitte der Parlamente der beteiligten Länder gewählt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt ist es beteiligten Staaten zu ermöglichen, auch Direktwahlen durchzuführen.

16. Die Bestimmung der Anzahl von Delegierten je Land in der UNPA sollte den politischen Verhandlungen der Regierungen während des Vorbereitungsprozesses überlassen bleiben. Grundlage der Verhandlungen sollte die Festlegung auf eine an der Bevölkerungszahl orientierte, abgestufte Staffelung bilden, wie sie, dem Prinzip nach, den bestehenden parlamentarischen Versammlungen entspricht. Nach dem Muster z.B. des Europäischen Parlaments, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Interparlamentarischen Union (IPU) sind den Kleinstaaten weniger, den Großstaaten mehr Mitglieder zuzuteilen.

17. Vor dem Eintritt in die Verhandlungen über die konkrete Aufteilung empfiehlt es sich, eine Obergrenze für die Gesamtzahl der Abgeordneten zu definieren. Die maximal mögliche

Gesamtzahl dürfte zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen.

18. Der tatsächliche Finanzierungsbedarf für die erste Stufe kann erst beziffert werden, wenn die Konzeption der UNPA fest umrissen ist: Zusammensetzung, Wahlverfahren, teilnehmende Staaten und Rechtsgrundlage. Eine erste grobe Schätzung auf Grundlage der Empfehlungen des Komitees für eine demokratische UNO liegt bei 100 bis 120 Mio. Euro jährlich. Diese Zahl geht davon aus, dass sich an der UNPA alle UN-Mitgliedsländer mit einem verfassungsgemäß gewählten Parlament beteiligen.

19. Sich mit Möglichkeiten und Konzepten für eine Reform der Vereinten Nationen und des UN-Systems zu befassen, sollte eine der thematischen Hauptaufgaben der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen sein. Als einzigartiges, institutionalisiertes Scharnier zwischen nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft, den Vereinten Nationen und den Regierungen könnte sich die UNPA zu einem politischen Katalysator für eine Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts entwickeln.

20. Zahlreiche Gremien und Konferenzen haben sich mit dem UNPA-Konzept und der Frage einer „parlamentarischen Dimension“ auf internationaler Ebene bereits befasst. 1992 legte ein Bericht der Liberalen Internationale nahe, dass langfristig die Einrichtung eines direkt gewählten Nebenorgans der Generalversammlung erwägt werden sollte. Im Frühjahr 1993 wurde die Einrichtung einer UNPA vom Auswärtigen Ausschuss des kanadischen Parlaments unterstützt.

21. Das Europäische Parlament konkretisierte den Begriff „parlamentarische Dimension“ 1999 als „parlamentarische Gremien, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und regionalen Parlamente [...] zusammensetzen“. Der Bundestag forderte die Bundesregierung 1999 auf, „dazu beizutragen, die IPU zur parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen zu ma-

chen“. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats subsumierte unter „parlamentarischer Dimension“ in einer Resolution von 2000 ein Gremium der Vereinten Nationen „mit Kompetenzen ähnlich derer, über welche die Parlamentarische Versammlung des Europarats verfügt“.

22. Im Jahr 2000 wurde das UNPA-Konzept vom Millennium-Forum der Zivilgesellschaft aufgegriffen und die Prüfung ihrer Einrichtung empfohlen. Der XXII. Kongress der Sozialistischen Internationale hat sich im Oktober 2003 ausdrücklich für eine UNPA ausgesprochen. Erstmals seit zehn Jahren hat das Europäische Parlament den UNPA-Ansatz in einer Resolution von Anfang 2004 wieder explizit aufgegriffen. Die von der International Labour Organization (ILO) mandatierte World Commission on the Social Dimension of Globalization fordert in ihrem Bericht vom Februar 2004 eine Erweiterung der Rechenschaftspflicht globaler Politiken und Massnahmen gegenüber „parlamentarischen Gruppierungen“ auf internationaler Ebene.

23. Nicht zuletzt knüpft der Vorschlag, eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen einzurichten, nahtlos an die Vorschläge des Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations vom Juni 2004 an. Dies bietet eine gute Ausgangslage, um weitere und vertiefte Unterstützung für eine UNPA zu mobilisieren und das Konzept in den Reformprozess bei den Vereinten Nationen einzubringen.

Kontakt und weitere Informationen:

Komitee für eine demokratische UNO
Forsthausweg 1, D-64569 Nauheim
Telefon +49-(0)6152-9613117,
Telefax +49-(0)69-79122-1254
Email info (at) uno-komitee.de,
Internet www.uno-komitee.de

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Contact Address:

Committee for a Democratic UN
C/O Society For Threatened Peoples
Wiesenstrasse 77
CH-3014 Bern
Switzerland

Secretary-General Kofi Annan
United Nations Headquarters
New York, NY 10017
USA

Fax 001-212-963-7055

Bern, February 8 2005

Establishment of a Parliamentary Assembly at the UN

Honourable Secretary-General

Sixty years after its foundation, the United Nations is of more importance than ever in the face of global challenges. The fight against genocide, HIV/Aids or the spreading of weapons of mass destruction, are only a few examples of the problems the world faces today and which nation-states cannot solve successfully by themselves. The UN is the only international organization capable of effectively promoting and coordinating national efforts on a global level.

In a radically changed world, the structure of the world-organization still reflects the time of 1945. It is a top priority, therefore, that the UN and its system adapt to the changing conditions in order to fulfil their duties in the 21st century. The establishment of the High Level Panel on relations between the UN and civil society and the High Level Panel on threats, challenges and changes raises hopes that structural reform of the UN will occur in the sixtieth year of its existence.

With this initiative we, the parliamentary members of one of the youngest UN member states, would like to suggest a concrete reform proposal that is supported by us all: the establishment of a Parliamentary Assembly at the UN.

A Parliamentary Assembly at the UN would encompass a number of advantages. **Representation of the population and participation of civil society** within the organization would promote the **faith** of citizens in the UN and increase its **acceptance** and **legitimation**. Most of the solutions developed by the UN, moreover, have to be implemented by civil society. A Parliamentary Assembly at the United Nations could also be an important link with which to include civil society and use their **ideas** and **experience** constructively to find new solutions. The inclusion of members of parliament and civil society increases the **efficiency** of the UN and ensures that solutions remain pragmatic.

With the establishment of a Parliamentary Assembly, the present **mechanisms of democratic control** could be strengthened, thus achieving **a greater level of transparency**. In turn, the global population would gain a better understanding of the commitment of the UN.

On the international level, it is especially important to emphasise democratic principles. Since the UN functions as a role model, it is suitable to **promote world wide democracy**. To fulfil this duty, moreover, these structures have to be compatible with democratic principles. A Parliamentary Assembly could, therefore, make a contribution in this direction.

Furthermore, **peoples** and **minorities** could introduce their concerns more efficiently within a Parliamentary Assembly at the UN, ultimately promoting the **preservation of global diversity**.



Switzerland has a long humanitarian and democratic tradition. It has always promoted international law, democracy and respect for human rights. On the basis of this tradition we, the Swiss members of parliament, turn to you and encourage you to introduce the idea of a Parliamentary Assembly at the UN into the reform debate and to forward this suggestion to the governments of the UN member states for further discussion.

Yours sincerely

Principal Signatories (Members of Parliament)

Gysin Remo
Social Democrats Fac-
tion, SDF

Lang Josef
Green Faction, GF

Markwalder Bär Christa
Radical-Liberal Faction,
RLF

Studer Heiner
EPP/FDU Faction, EFF

Zapfl Rosmarie
Christian Democrats
Faction, CDF

Further Signatories (Members of the National Council):

Abate Fabio (RLF), **Aeschbacher** Ruedi (EFF), **Allemann** Evi (SDF), **Bader** Elvira (CDF), **Banga** Boris (SDF), **Bäumle** Martin (Green-Liberal), **Berberat** Didier (SDF), **Bruderer** Pascale (SDF), **Brunschwig Graf** Martine (RLF), **Bühlmann** Cécile (GF), **Cavalli** Franco (SDF), **Christen** Yves (RLF), **Cuche** Fernand (GF), **Daguet** André (SDF), **Darbellay** Christophe (CDF), **de Buman** Dominique (CDF), **Donzé** Walter (EFF), **Dormond Béguelin** Marlyse (SDF), **Dupraz** John (RLF), **Egerszegi** Christine (RLF), **Fasel** Hugo (GF), **Fässler** Hildegard (SDF), **Fehr** Hans-Jürg (SDF), **Fehr** Jacqueline (SDF), **Fehr** Mario (SDF), **Frösch** Therese (GF), **Galladé** Chantal (SDF), **Garbani** Valérie (SDF), **Genner** Ruth (GF), **Germanier** Jean-René (RLF), **Glasson** Jean-Paul (RLF), **Goll** Christine (SDF), **Graf** Maya (GF), **Gross** Andreas (SDF), **Gross** Jost (SDF), **Guisan** Yves (RLF), **Günter** Paul (SDF), **Gutzwiller** Felix (RLF), **Gyr** Josy (SDF), **Häberli** Brigitte (CDF), **Haering** Barbara (SDF), **Hämmerle** Andrea (SDF), **Heim** Bea (SDF), **Hochreutener** Norbert (CDF), **Hofmann** Urs (SDF), **Hollenstein** Pia (GF), **Hubmann** Vreni (SDF), **Huguenin** Marianne (Labour Party), **Humbel Näf** Ruth (CDF), **Janiak** Claude (SDF), **Jermann** Walter (CDF), **Jutzet** Erwin (SDF), **Kiener Nellen** Margret (SDF), **Leuenberger** Ueli (GF), **Leutenegger Oberholzer** Susanne (SDF), **Leuthard** Doris (CDF), **Levrat** Christian (SDF), **Marti** Werner (SDF), **Marty Kälin** Barbara (SDF), **Maury Pasquier** Liliane (SDF), **Meier-Schatz** Lucrezia (CDF), **Menétrey** Anne-Cathérine (GF), **Meyer** Thérèse (CDF), **Müller** Geri (GF), **Müller-Hemmi** Vreni (SDF), **Nordmann** Roger (SDF), **Pedrina** Fabio (SDF), **Pelli** Fulvio (RLF), **Randegger** Johannes (RLF), **Rechsteiner** Paul (SDF), **Rechsteiner** Rudolf (SDF), **Recordon** Luc (GF), **Rennwald** Jean-Claude (SDF), **Rey** Jean-Noël (SDF), **Riklin** Kathy (CDF), **Robbiani** Meinrado (CDF), **Rossini** Stéphane (SDF), **Roth-Bernasconi** Maria (SDF), **Sadis** Laura (RLF), **Salvi** Pierre (SDF), **Savary** Géraldine (SDF), **Schenker** Silvia (SDF), **Simoneschi** Chiara (CDF), **Sommaruga** Carlo (SDF), **Stöckli** Hans (SDF), **Stump** Doris (SDF), **Teuscher** Franziska (GF), **Thanei** Anita (SDF), **Vanek** Pierre (Alliance de Gauche), **Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (SDF), **Vischer** Daniel (GF), **Vollmer** Peter (SDF), **Walker** Felix (CDF), **Widmer** Hans (SDF), **Wyss** Ursula (SDF), **Zisyadis** Josef (Labour Party)

Further Signatories (Members of the Council of States):

Brunner Christiane (SDF), **Béguelin** Michel (SDF), **Berset** Alain (SDF), **Leuenberger** Ernst (SDF), **Sommaruga** Simonetta (SDF), **Studer** Jean (SDF), **Gentil** Pierre-Alain (SDF)

CC: Permanent Mission of Switzerland to the UN