

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen?

Aktuelle Entwicklungen und Fragestellungen

Andreas Bummel

Das Thema meines Referats dreht sich um den Vorschlag, eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) einzurichten.¹ Zuerst interessiert uns die Herleitung des Vorschlags (I), dann konkrete inhaltliche Fragestellungen (II) und zuletzt aktuelle Entwicklungen (III).

I. Herleitung

1. Delegitimierung durch Globalisierung

Ein erster Ansatzpunkt für die Herleitung ist die Delegitimierung nationaler und internationaler Politik im Zuge der Globalisierung. Eine zunehmende Anzahl von Fragen und Problemen gewinnt grenzüberschreitenden Charakter und ist nur noch im Rahmen internationaler Kooperation effektiv zu bewältigen. Die Politik trägt dem Rechnung, indem internationale Organisationen mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. Damit geht zum einen ein Kompetenzverlust auf nationaler Ebene einher; zum anderen entkoppeln sich die mit mehr Entscheidungskompetenz ausgestatteten internationalen Organisationen weitgehend von den wichtigsten demokratischen Institutionen auf nationaler Ebene. Die Verhandlungen auf internationaler Ebene gehen in das außenpolitische Refugium der Exekutive ein. Die im Nationalstaat verankerte demokratische Willensbildung gerät damit in ein Spannungsverhältnis zur realen Verschiebung von Entscheidungsprozessen auf die internationale Ebene.² Die Globalisierungsproteste in Teilen der Bevölkerungen können als Reaktion auf dieses wachsende Demokratiedefizit interpretiert werden. UN-Generalsekretär *Kofi Annan* stellte am 28. Januar 2001 in Davos fest, daß nicht die Proteste als solche eine Herausforderung seien, „sondern

¹ Vgl. *Andreas Bummel*, „Internationale Demokratie entwickeln“, Ein Strategiepapier des Komitees für eine demokratische UNO, Mai 2005.

² Vgl. *Thomas Winter*, „Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über Global Governance und Demokratie“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Info-Brief vom 4. Juli 2005, S. 6.

die Stimmung in der Öffentlichkeit, der diese Proteste Ausdruck verleihen und zu deren Verbreitung sie beitragen.“

Fragt man nach der demokratischen Legitimation des außenpolitischen Handelns einer Regierung, so wird in der Regel auf die Legitimationskette hingewiesen, die über die Wahl und Kontrolle der Regierung durch das jeweilige Parlament hergestellt werde. Eine zusätzliche Legitimation sei deshalb nicht erforderlich.

Auf multilateraler Ebene getroffene Entscheidungen der Regierung werden aber von der nationalen Legislative in der Praxis meist nur noch schlicht abgesegnet. Eine parlamentarische Kontrolle findet kaum statt und würde regelmäßig außenpolitische Schäden verursachen und die internationale Regierungskooperation weiter verkomplizieren.³ Diese Argumentation kommt also zu dem Ergebnis, daß die Kluft zwischen nationaler und internationaler Willensbildung zu groß geworden ist, als daß sie durch die traditionelle Legitimationskette noch überbrückt werden könnte. Daraus wird dann gefolgert, daß die Legitimation auf internationaler Ebene unmittelbarer erfolgen muß, also durch eine parlamentarische Komponente in der Entscheidungsfindung internationaler Organisationen selbst. Parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle soll also die klassische Trennung von Außen- und Innenpolitik überwinden, wie sie im Zuge der Globalisierung auch sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist.

In der Tat sehen manche Regierungen selbst die Effizienz internationaler Kooperation durch das eben dargestellte Demokratiedefizit beeinträchtigt. Der indische Premierminister *Manhoman Singh* sagte vorletzten September vor der UN-Generalversammlung zum Beispiel, daß effektiver Multilateralismus an einem Demokratiedefizit auf internationaler Ebene scheitere. Deshalb, sagt *Singh*, müßten die Vereinten Nationen „mit einem höheren Grad partizipativer Entscheidungsfindung“ ausgestattet werden. Was er damit offensichtlich meint, ist eine bessere Verbindung internationaler Politik mit dem demokratischen Souverän, also der Bevölkerung. Deren unmittelbare Vertretung ist eben das Parlament.

2. Demokratieprinzip und UN-Charta

Ein zweiter Ansatzpunkt knüpft an das Demokratieprinzip als solches an. Das Wort „Demokratie“ kommt in der Charta der Vereinten Nationen zwar überhaupt nicht vor. Die Charta öffnet aber mit den Worten “We, the Peoples of the United Nations” – „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“. Nach Ansicht des ehemaligen UN-Generalsekretärs *Boutros*

³ Vgl. *Klaus von Beyme*, „Niedergang der Parlamente“, in: *Internationale Politik*, April 1998, S. 21ff.

Boutros-Ghali wird die souveräne Autorität der UN-Mitgliedstaaten und die Legitimität der Weltorganisation mit diesen Worten im Willen ihrer Völker verortet.⁴ Eine unmittelbare Einbeziehung der Bevölkerungen in die Willensbildung der Vereinten Nationen ist nach dieser Ansicht schon in der Charta angelegt, aber jedenfalls nicht ausgeschlossen. Ähnlich argumentiert auch *Birgitta Dahl*, die vormalige Sprecherin des Schwedischen Parlaments und Mitglied des *Cardoso*-Panels. Zwar sei die Außenpolitik traditionell Regierungssache. Andererseits gebe es aber auch keine grundsätzlichen Beschränkungen oder Regeln im Völkerrecht, die eine parlamentarische Kontrolle auf diesem Gebiet ausschließen, wenn die Regierungen sie denn einführen wollten.⁵

3. *Symbol für das Menschheitsinteresse*

In seinem Bericht an den Millennium-Gipfel, programmatisch mit "We, the Peoples" überschrieben, hat UN-Generalsekretär *Kofi Annan* ausgeführt, daß die Staaten in unserer globalen Welt eine doppelte Rolle hätten. Neben ihren speziellen Verantwortlichkeiten gegenüber ihren eigenen Gesellschaften seien die Staaten kollektiv auch für das gemeinsame Zusammenleben der Bürger auf der Welt als Ganzer verantwortlich.⁶ Die Herausforderungen der Globalisierung zu meistern, würde zu allererst erfordern, daß die Staaten in Übereinstimmung mit dieser dualen Rolle handelten, also auch das Wohl der Menschheit im Blick hätten.

Die Idee einer direkten, auch völkerrechtlichen Beziehung aller Menschen zur Welt als politischer Gesamteinheit findet sich schon in den Anfängen des Völkerrechts. So hat *Francisco de Vitoria* in seinem Werk „de potestate civili“ von 1528 die Menschheit im Begriff totus orbis als Einheit und Ganzheit dargestellt, und „zwar in einer Weise, die von der Aufgliederung der Menschen in Staaten zunächst absieht, weil der orbis über ihnen steht und sie alle in sich einschließt“.⁷ Bereits *Vitoria* beruft sich auf den Gedanken des „Weltwohls“, um das Verhältnis von Staat zu Staat zu erläutern. Der Staat müsse sich als Teil des totus orbis verhalten, also auch unter Berücksichtigung der Interessen der Menschheit handeln.⁸ Natürlich wissen wir alle, daß Außenpolitik in unserem interna-

⁴ UN-Doc. A/51/761, "Supplement to reports on democratization (Agenda for Democratization)", Bericht des Generalsekretärs, Dezember 1996, Abs. 28.

⁵ *Birgitta Dahl*, "Democracy, United Nations and Civil Society", Vortrag vom 24. September 2004 in Barcelona.

⁶ *Kofi Annan*, "We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century", UN DPI 2000, S. 13.

⁷ *Josef Soder*, Die Idee der Völkergemeinschaft. Francisco de Vitoria und die philosophischen Grundlagen des Völkerrechts, Frankfurt am Main/Berlin 1955, S. 54.

⁸ Ebd., S. 59.

tionalen System nicht von diesem Konzept geleitet wird, sondern von nationalen Interessen. Das ist ja als grundsätzliches Problem schon gestern in der Diskussion aufgekommen.

Der Vorschlag zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen setzt damit auch auf einer symbolischen Ebene an. Das grundsätzliche Anliegen ist es, eine globale Institution zu schaffen, in der die direkte Beziehung der Menschen zur Welt verkörpert ist und die das globale Allgemeinwohl im Blick hat. Nach Günter Grass, der zu den zahlreichen Unterstützern des Vorschlags zählt, würde ein Parlament bei der UNO „die Idee der Menschheit als einer Gemeinschaft von Weltbürgern verkörpern“. Ganz im Sinne der Orbis-Idee stellt das Konzept das heute noch vorherrschende Verständnis in Frage, daß die Weltordnung ausschließlich auf den Nationalstaaten aufbaut.

4. Kontrollfunktion und Gewaltenteilung

Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Institution bei der UNO wird darüber auf einer praktischeren Ebene daraus abgeleitet, daß die Regierungen nicht in der Lage seien, innerhalb der Weltorganisation effektive Kontrolle auszuüben. Als aktuelles Beispiel kann der Mißbrauch des „Öl-für-Nahrung“-Programms durch das Regime von *Saddam Hussein* angeführt werden. Die unabhängige Untersuchungskommission von *Paul Volcker* hat im vergangenen Jahr aufgedeckt, daß das *Hussein*-Regime aus nicht erlaubten Ölverkäufen Einnahmen von rund 3,7 Milliarden US-Dollar erzielt hat. Und das offenbar mit Wissen der im Sicherheitsrat vertretenen Regierungen, jedenfalls der ständigen Mitglieder. Es wird deshalb vorgebracht, daß es der UNO an einer Instanz fehle, die solche Untersuchungen von sich aus durchführen kann. Im nationalstaatlichen Bereich ist das die Aufgabe des Parlaments als Kontrollorgan der Regierung. Was der *Volcker*-Kommission in den USA vorgeworfen wurde, nämlich unzureichende Legitimität und mangelnde Unabhängigkeit, könnte man einem Untersuchungsausschuß einer UNPA nicht vorwerfen. Sie wäre optimal legitimiert und sie würde auch zur Ausbildung einer kritischen Weltöffentlichkeit beitragen. Im Kern kann dieses Argument auf das Prinzip der Gewaltenteilung zurückgeführt werden.

II. Konkrete Fragen

Abstrakt über die Einrichtung einer UNPA zu streiten, macht wenig Sinn, wenn man die konkrete Ausgestaltung nicht berücksichtigt. Hier werden ganz unterschiedliche Positionen vertreten. Die wichtigsten Fragen, die sich stellen, sind diese:

- Wie ist eine UNPA in das Konzert internationaler Institutionen einzubetten?
- Wie kann sie völkerrechtlich verwirklicht werden?
- Welche Rechte soll eine solche Institution bekommen?
- Sollen Länder vertreten sein, die nicht demokratisch sind?
- Wie sollen die Repräsentanten gewählt werden?
- Wie sollen die Sitze aufgeteilt werden?
- Welche Kosten wären damit verbunden und wo kommt das Geld her?

Bei der Beantwortung sollte aber immer berücksichtigt werden, was derzeit politisch machbar ist und was nicht. Das Konzept muß realisierbar sein. Lösungen, die zwar theoretisch gut, aber praktisch nicht umsetzbar sind, müssen aber nicht per se verworfen werden. In einer dynamischen Herangehensweise könnten sie gegebenenfalls für spätere Entwicklungsstufen in Betracht gezogen werden. Das Ergebnis ist ein entwicklungsorientierter, dynamischer Entwurf, wie er zum Beispiel vom Komitee für eine demokratische UNO vertreten wird.

1. Einbettung in das internationale System

Kommen wir als erstes zur 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 lokalisiert. Deshalb 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. 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 Frage kommenden Institution eine eigene PV beiseite stellen zu wollen, würde außerdem eine klare Überforderung und Verzettelung parlamentarischer Kapazitäten bedeuten. Um eine tatsächliche Bedeutung im Gesamtsystem einer Global Governance zu erhalten, müßte die parlamentarische Vertretung also 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.

2. *Völkerrechtliche Umsetzung*

Wie könnte das nun völkerrechtlich realisiert werden? Angesichts des komplizierten Aufbaus des UN-Systems und der Unabhängigkeit der Bretton-Woods-Institutionen und der WTO kann diese umfassende Stellung einer Parlamentarischen Versammlung nicht ohne weiteres realisiert werden, das liegt auf der Hand. Im Sinne der dynamischen Herangehensweise macht es deshalb Sinn, die Versammlung erst einmal an *eine* Institution anzukoppeln und ihre Einflußsphäre in weiteren Schritten nach und nach auszubauen. Das kann von der Peripherie oder vom Zentrum her geschehen. Wir, also das Komitee für eine demokratische UNO, glauben, daß eine Anbindung an die Generalversammlung in einem ersten Schritt am besten zu realisieren ist. Die UNPA könnte ihr als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert werden. Das wäre klar unterhalb der Schwelle einer Charta-Reform möglich und zwar auf zwei Arten:

- Auf Beschluß der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta als semi-autonomes Nebenorgan derselben,
- oder als eigenständige Sonderorganisation über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein anschließendes Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen über die gegenseitigen Beziehungen.

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 Parlamentarische Versammlung theoretisch gangbar. Mit ihm wäre aber ein diplomatischer Kraftakt zu realisieren: Werbung einer größtmöglichen Anzahl beteiligter Staaten, Aushandlung eines entsprechend exklusiven 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. Wie die Transformation der United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) als einem von der Generalversammlung gegründeten semi-autonomen Organ in eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag basierende Sonderorganisation zeigt, ist das Ergebnis der zweiten Variante auch über die erste Variante zu erreichen, nur viel schneller und umfassender. Die völkervertragliche Etablierung eines bestehenden Nebenorgans, das bereits operativ ist und mit dem die Staaten bereits Erfahrung gesammelt haben, ist in diesem Fall ungleich einfacher, als eine internationale Institution ganz neu zu gründen.

Weiterhin ist in Betracht zu ziehen, ob die Interparlamentarische Union (IPU) zu einer UNPA umgebaut werden könnte, statt eine neue Institution zu gründen. Dieser Ansatz wird seit Oktober 2003 von der Sozialistischen Internationale unterstützt. Im Mai 2005 hat auch die Liberale Internationale diese Herangehensweise optional neben einem Beschluß nach Art. 22 empfohlen. Die 1889 gegründete IPU ist die internationale Dachorganisation der Parlamente, von denen derzeit über 130 angeschlossen sind.⁹ Zwischen der IPU und der UN-Generalversammlung entwickelt sich bereits eine Kooperation, die sich in zahlreichen Resolutionen beider Institutionen widerspiegelt. Der IPU wird seit November 2002 Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung eingeräumt und sie kann ihre offiziellen Dokumente dort zirkulieren lassen.

Letzten Endes wird die Initiative für diese Variante von der IPU ausgehen müssen. Mindestvoraussetzung dafür 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. Meiner Meinung nach ist es eine interessante Forschungsfrage, warum es der IPU in mehr als hundert Jahren nicht gelungen ist, zumindest in engagierten Kreisen der Zivilgesellschaft als globale Vertretung der Bürgerinteressen wahrgenommen zu werden.

3. Vom Beratungs- zum Legislativorgan

Die UNPA müßte im ersten Schritt zumindest das Recht haben, empfehlende Resolutionen zu verfassen, zu verabschieden und der Generalversammlung offiziell zur Information und weiteren Beratung zu unterbreiten. Das inhaltliche Spektrum ihrer Tätigkeit wäre analog zu Art. 10 UN-Charta zu ziehen, würde also alle Gegenstände umfassen, mit denen sich auch die UN-Generalversammlung befassen kann. In einer Resolution vom Juni 2005 hat das Europäische Parlament außerdem gefordert, daß eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen mit „Informations-, Partizipations- und Kontrollrechten“ ausgestattet werden müßte. Eine UNPA könnte in einem langfristigen Prozeß dem Beispiel folgen, wie sich das Europäische Parlament selbst von einer bera-

⁹ Zur IPU vgl. *Claudia Kissling*, Die Interparlamentarische Union im Wandel, Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik, Frankfurt am Main 2006.

tenden Kammer zu einem Legislativorgan entwickelt hat, das heißt die Rechte könnten nach und nach ausgebaut werden.

4. Einbindung undemokratischer Staaten?

Kritik an der UNO basiert ja oft auf dem Eindruck, daß undemokratische Staaten dort zu viel Einfluß hätten. Mit dem gleichen Argument ist der Vorschlag zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO konfrontiert. Nach Ansicht des Komitees für eine demokratische UNO sollte die Versammlung allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offen stehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen. Das Problem fängt schon damit an, zu definieren, was ein demokratisches Land ist und was nicht. Diese Frage kann politisch mißbraucht werden. Im Ansatz ist die Mehrheit der UN-Mitgliedsländer heute wohl ohnehin demokratisch. Von den 192 Staaten der Welt klassifiziert Freedom House in der Untersuchung aus 2005 119 als Demokratien. 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. Wenn man den Dialog aufgibt, werden die Einflußmöglichkeiten noch kleiner.

5. Auswahl der Delegierten

Bei der Frage, wie dann die Delegierten ausgewählt werden sollen, gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Die Delegierten werden durch die Bevölkerung des Herkunftslandes direkt gewählt,
- Die Delegierten werden aus der Mitte des Parlaments gewählt, und
- die nationalen Parlamente fungieren als Wahlkollegien und können die Delegierten aus dem Kreis der gesamten Bevölkerung wählen.

Delegierte der ersten Variante hätten die demokratisch beste Legitimation und könnten sich auf ihr Wirken als „UN-Parlamentarier“ konzentrieren. Allerdings wäre eine Direktwahl aufwändig, teuer und für den ersten Schritt wohl zu innovativ. Auch das Europäische Parlament wird erst seit 1979 direkt gewählt. Die zweite Variante ist als Praxis bestehender Parlamentarierversammlungen dagegen erprobt und wahltechnisch einfach. Ein Problem liegt hier in der Mehrfachbelastung der delegierten Parlamentarier, die als solche weiterhin den Verpflichtungen der parlamenta-

rischen Arbeit im nationalen Parlament unterliegen und so Gefahr laufen, die Tätigkeit in der PV zu vernachlässigen. Die Delegierten der dritten Variante wären nur indirekt demokratisch legitimiert. Die Probleme der Mehrfachbelastung und der politischen Durchsetzbarkeit wären hier aber ausgeräumt. Zudem ermöglicht dieser Ansatz auch eine Einbeziehung von Persönlichkeiten, die nicht unmittelbar aus dem parteipolitischen Sektor stammen. Unter pragmatischen Gesichtspunkten ist es wohl aber die beste Idee, wenn die Delegierten erst einmal aus der Mitte der Parlamente gewählt werden.

6. Anzahl der Delegierten und Staffelung

An diesem Punkt stellt sich dann die Frage, wie viele Delegierte die beteiligten Staaten entsenden können. Eine Zusammensetzung proportional zur Bevölkerung würde bevölkerungsstarke Staaten mit einer enormen Übermacht ausstatten. Diese Variante ist aber gar nicht notwendig. Es ist ein Irrtum, die Funktionsweisen und historischen Voraussetzungen des nationalstaatlichen Parlamentarismus auf die globale Ebene extrapolieren zu wollen und das gilt auch in diesem Fall. Die Entwicklung internationaler Demokratie ist ein Prozeß sui generis.

Schon das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Maastricht-Entscheidung festgestellt, daß die demokratische Legitimation einer Staatengemeinschaft nicht in gleicher Weise hergestellt werden muß wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung. Die abgestufte Repräsentation der Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament ist deshalb gerechtfertigt. Nach dem Muster eben des Europäischen Parlaments, aber auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Interparlamentarischen Union (IPU) sind den Kleinstaaten weniger, den Großstaaten mehr Mitglieder zuzuteilen. Ausgangspunkt der Staffelung sollte eine Obergrenze sein, die gewährleistet, daß die Versammlung ihrer Größe nach auch arbeiten kann. Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt hier eine Maximalgröße zwischen 700 und 900 Delegierten.

7. Finanzierung

Als letzte wesentliche Frage stellt sich die der Finanzierung. Unser Komitee hat anhand der Etats vom Europäischen Parlament und der Interparlamentarischen Union grob geschätzt, daß die Parlamentarische Versammlung bei der UNO, so wie sie vom Komitee vorgeschlagen wird, um die 100 Millionen Euro im Jahr kosten würde. Diese Summe wäre von

den partizipierenden Staaten, also von den UN-Mitgliedern, aufzubringen. Es wäre auch daran zu denken, ob eine UNPA nicht über neue Finanzquellen wie eine internationale Kerosinsteuer, wie sie letztes Jahr auf dem G8-Gipfel diskutiert wurde, mitfinanziert werden könnte. Außerdem könnte nach dem Vorbild des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes die Möglichkeit privater Spenden eröffnet werden. Denken wir nur daran, daß die UNO die Milliardenspende von Ted Turner gar nicht direkt annehmen durfte. Daß dann Compliance-Regeln aufgestellt werden müssen, ist selbstverständlich.

III. Aktuelle Entwicklungen

Abschließend möchte ich noch kurz darstellen, wo der Vorschlag heute steht. Die Idee einer parlamentarischen Repräsentation auf Weltebene ist nicht neu. Sie wurde bereits vor dem Ersten Weltkrieg¹⁰ und zur Anfangszeit des Völkerbundes diskutiert und gefordert.¹¹ 1913 hat beispielsweise ein französischer Deputierter einen Antrag in die französische Nationalversammlung eingebracht, daß „die französische Regierung diplomatische Unterhandlungen zwecks Erreichung eines Weltparlaments eröffnen [möge]“, der immerhin über 140 Stimmen auf sich vereinigen konnte. Nach dem Ersten Weltkrieg schlug die Regierung *Scheidemann* im April 1919 in ihrem Entwurf für eine Völkerbundsatzung die Einrichtung eines „Weltparlaments“ vor, das sich aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten zusammensetzen sollte. Der Entwurf der deutschen Regierung hatte bei den Verhandlungen in Versailles natürlich überhaupt keine Chance. Meines Wissens ist dieser Vorstoß bis heute aber die einzige offizielle Regierungsinitiative für eine solche Versammlung gewesen.

Erst nach 1990 hat die Idee wieder Auftrieb erhalten, anfangs vor allem wegen Bemühungen der Zivilgesellschaft. Das World Federalist Movement-Institute for Global Policy hatte Anfang der 1990er Jahre ein bahnbrechendes Papier veröffentlicht, das in Kanada aufgegriffen wurde. 1993 wurde die Idee vom Auswärtigen Ausschuß des kanadischen Parlaments unterstützt, anschließend 1994 vom Europäischen Parlament, im Jahr 2000 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und dem Millennium-Forum der Zivilgesellschaft. Die Resolutionen der Sozialistischen Internationale und der Liberalen Internationale von 2003 bzw. 2005 habe ich schon erwähnt. Auf Initiative unseres Komitees hat

¹⁰ Vgl. *Walther Schücking*, „Der Staatenverband der Haager Konferenzen“, in: „Das Werk vom Haag“, Band 1, München und Leipzig 1912, S. 298ff.

¹¹ Vgl. *R. Broda*, „Das kommende Weltparlament“, in: *Der Völkerbund*, 1920, S. 347-358; *L. Quidde*, *Völkerbund und Demokratie*, Berlin 1922, S. 16.

sich auch die Mehrheit des Schweizer Nationalrats im Februar 2005 dem Vorschlag in einem offenen Brief angeschlossen. Mitte 2005 hat dann das Europäische Parlament die Forderung erneuert. Im Dezember 2005, das ist für uns in Deutschland interessant, hat auch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung in ihren Forderungskatalog an die Bundesregierung und den Bundestag übernommen. Im Prinzip hat sich der Bundestag in einer Beschlußfassung vom Juni 2005 dafür ausgesprochen, allerdings nur für die Variante über die IPU. Nach Ansicht des Komitees für eine demokratische UNO ist der Bundestagsbeschluß deshalb nicht ausreichend.

Über diese Beispiele für politische Unterstützung hinaus gibt es natürlich sehr viele Einzelpersonlichkeiten, die sich für die Sache engagieren oder engagiert haben, nennen möchte ich hier vor allem den früheren tschechischen Präsidenten *Vaclav Havel*, der das Thema in seiner Rede vor dem Millennium-Gipfel der Staats- und Regierungschefs aufgegriffen hatte. Das Komitee für eine demokratische UNO bereitet zur Zeit einen internationalen Aufruf für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen vor, mit dem wir dem Vorschlag im nächsten Jahr weiteren Auftrieb geben werden. Unser Ziel ist es, weitere parlamentarische Unterstützung zu mobilisieren und letztlich auch erste Regierungen davon zu überzeugen, sich dafür einzusetzen. Auf den ersten Blick müßten Regierungen ja vor dem Vorschlag zurückschrecken, weil sie kein Interesse daran haben, im internationalen Bereich stärker und unmittelbarer kontrolliert zu werden.

Andererseits gibt es gute Argumente, warum der Vorschlag auch im Interesse der Regierungen ist, zum Beispiel eine erhöhte Legitimität internationaler Entscheidungen. Ein typisches Scheinargument von Regierungsseite ist der Hinweis, daß die Schaffung eines parlamentarischen Organs im Rahmen der UNO einer Charta-Änderung bedürfe. Und die sei eben nicht machbar. In der letzten Legislaturperiode hat zum Beispiel das Auswärtige Amt versucht, sich mit dieser Behauptung aus der Affäre zu ziehen.

Meine Damen und Herren, ich hoffe gezeigt zu haben, daß jedenfalls dieser Einwand ohne weiteres zu widerlegen ist.