

Auf dem Weg zu einem Weltparlament?

Der Vorschlag zur Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den UN

Andreas Bummel



Andreas Bummel, geb. 1976, ist Vorsitzender des Komitees für eine demokratische UNO und leitet das internationale Sekretariat der Kampagne für ein UN-Parlament mit Sitz in Berlin.

Die Frage nach dem Demokratiedefizit internationaler Regierungsorganisationen und die Entwicklung globaler Demokratie ist eine wichtige Herausforderung der Weltpolitik. Eine stärkere Einbeziehung von Parlamenten und Parlamentariern ist unerlässlich geworden. Die Einrichtung einer globalen parlamentarischen Versammlung könnte der entscheidende Schritt sein, um die Legitimität, Akzeptanz und den demokratischen Charakter des internationalen Systems zu stärken.

Im Zuge der Globalisierung und angesichts genuin globaler Herausforderungen wächst das Erfordernis, wesentliche politische Fragen international abzustimmen. Bei der damit einhergehenden Verlagerung von politischen Entscheidungen auf die Ebene der internationalen Regierungszusammenarbeit wird die Entstehung eines Demokratiedefizits beklagt. Die vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan ernannte hochrangige Expertengruppe zum Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft unter dem Vorsitz des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso betrachtete das demokratische Defizit der Global Governance vor sechs Jahren als einen von drei besonders relevanten Trends.¹

Ob und inwieweit ein solches Demokratiedefizit existiert, wird im Einzelnen freilich diskutiert. Seit den Protesten anlässlich der Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle 1999 wird jedoch nicht mehr bestritten, dass es zumindest ein »sozial konstruiertes transnationales Problembewusstsein« gibt, das politische Partizipation einfordert und nicht ignoriert werden kann.² Vor diesem Hintergrund wird die Gewährleistung von Chancen politischer Teilhabe und Repräsentation »zum Maßstab für legitimes Weltregieren.«³ Die globale Fortentwicklung des Parlamentarismus zählt somit »zu den größten zeitgenössischen Herausforderungen.«⁴

In den letzten Jahren hat die Forderung zur Einrichtung einer globalen parlamentarischen Versammlung wieder Auftrieb bekommen. Seit April 2007 werden die Bemühungen für eine ›United Nations Parliamentary Assembly‹ (UNPA), so die englische Bezeichnung, von einer weltweiten Kampagne aus Hunderten von Parlamentariern, nichtstaatlichen Organisationen und Wissenschaftlern zusammengeführt.⁵

Angesichts der mittlerweile fast universellen Anerkennung der Demokratie als einziger legitimer Regierungsform auf der nationalen Ebene und der sich verstärkenden Einbindung von parlamentarischen

Institutionen in Regionalorganisationen⁶ wird das zugleich zu beobachtende Desinteresse staatlicher Akteure, die internationale Regierungskooperation für parlamentarische Mitwirkung zu öffnen, als wenig plausibel und kontraproduktiv angesehen.⁷ Der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali beispielsweise unterscheidet drei ineinander verschränkte Dimensionen der Demokratisierung: Innerstaatlich auf nationaler Ebene, zwischenstaatlich auf internationaler Ebene und überstaatlich auf globaler Ebene. Letztere Dimension, bei der eine UNPA ein unverzichtbares Element darstelle, sei »fast vollkommen vernachlässigt« worden.⁸ Als Folge seien auch die Bemühungen auf den anderen Ebenen gefährdet.

Aufgrund des Cardoso-Berichts haben sich zwar einige Parlamente, darunter auch der Deutsche Bundestag,⁹ mit der Thematik befasst. Über rhetorische Routinen hinaus hatte der Cardoso-Bericht auf die offizielle Reformagenda bei den UN allerdings bis dato keinen sichtbaren Einfluss. In diesem Sinne bedauerte auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) in einer Resolution vom vergangenen Jahr, dass im Rahmen der UN keine Vorschläge diskutiert würden, die auf eine Verbesserung des »demokratischen Charakters« der Organisation abzielten.¹⁰

Entwicklungsgeschichte der Forderung

Dabei sind Forderungen nach einem internationalen parlamentarischen Organ nicht neu und stehen in einer langen historischen Tradition.¹¹ Erste detaillierte Überlegungen zu einer direkt gewählten, repräsentativen Weltversammlung wurden schon 1837 ange stellt. Die 1889 gegründete Inter-Parlamentarische Union (IPU) beschloss im Jahr 1905 die Forderung nach einer aus Deputiertenkammer und Senat bestehenden globalen Legislative. Nach dem Ersten Weltkrieg schlug die Weimarer Republik unter Reichskanzler Philipp Scheidemann im Frühjahr 1919 vor, dass der zu gründende Völkerbund eine parlamentarische Kammer haben solle.¹²

Die Idee eines Weltparlaments wurde in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vorübergehend sehr populär. Aufgrund der für das Jahr 1955 erwarteten Konferenz zur Revision der UN-Charta, wie sie in Artikel 109 Absatz 3 vorgesehen war, entwickelte sich eine breite öffentliche Diskussion. Angesehene Persönlichkeiten forderten nicht zuletzt angesichts der neuen, von Kernwaffen ausgehenden Gefährdung ei-

nen Umbau der UN zu einer Weltregierung. Eine der Gallionsfiguren, die sich die Einrichtung einer direkt gewählten Weltlegislative zum Anliegen machte, war Albert Einstein. Der Kalte Krieg setzte dieser Bewegung und allen Reformbemühungen ab 1954 jedoch ein Ende. Dennoch tauchte der Vorschlag gelegentlich wieder auf. Zum 25. Jubiläum der UN 1970 beispielsweise stellte die amerikanische ›Commission to Study the Organization of Peace‹ umfangreiche Reformvorschläge vor, darunter auch die Gründung einer »parlamentarischen Weltversammlung«. ¹³

Die Grundlagen für das heutige Konzept einer UNPA wurden erst nach 1990 gelegt. Neben der geänderten weltpolitischen Situation nach dem Fall der Mauer galt vor allem auch die Gründung der Parlamentarischen Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im April 1991 als wichtiges Signal. Die nichtstaatliche Organisation ›World Federalist Movement‹ legte 1992 ein Strategiepapier des Kanadiers Dieter Heinrich ¹⁴ vor, dessen Kernelemente der Kampagne für eine UNPA auch jetzt noch als Richtschnur dienen.

Beeinflusst durch dieses Papier, stellte sich im Jahr 1993 der Auswärtige Ausschuss des kanadischen Parlaments und ein Jahr später das Europäische Parlament (EP) hinter die Forderung. Einige lang gediente und prominente UN-Beamte unterstützten den Vorschlag, darunter Erskine Childers, Brian Urquhart, Robert Muller und Maurice Bertrand. Zahlreiche Akteure haben das Konzept seither aufgegriffen und bekräftigt: im Jahr 2000 das Millennium-Forum der Zivilgesellschaft und die Parlamentarische Versammlung des Europarates, im Jahr 2003 die Sozialistische Internationale, im Jahr 2005 die Liberale Internationale und das EP, im Jahr 2007 das Pan-Afrikanische Parlament (PAP) der Afrikanischen Union und erneut der Auswärtige Ausschuss des kanadischen Parlaments sowie im Jahr 2008 der Grüne Weltkongress und das Lateinamerikanische Parlament. ¹⁵

Das Konzept einer UNPA

Das Konzept für die Einrichtung einer UNPA ist inspiriert von der Entwicklung des Europäischen Parlaments. ¹⁶ Die Rechte und Funktionen des Europäischen Parlaments wurden in einem jahrzehntelangen Prozess schrittweise entwickelt und ausgebaut. Im Jahr 1962 ging es als rein beratendes Organ aus der Parlamentarischen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hervor. Bis zur Einführung der Direktwahlen im Jahr 1979 war es aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammengesetzt.

Eine UNPA soll demnach in einem ersten Schritt als beratendes Gremium der UN eingerichtet werden und zwar unterhalb der Schwelle einer Charta-Reform. Zwei Optionen dafür sind im Gespräch: Ein Mehrheitsbeschluss der UN-Generalversammlung

nach Artikel 22 UN-Charta oder ein zwischenstaatlicher Vertrag, dem ein Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen folgt. Die teilnehmenden Länder sollen dabei zunächst selbst entscheiden, ob sie ihre Delegierten aus dem nationalen Parlament entsenden oder direkt wählen lassen. Nach dem Vorbild des EP und PACE wäre die Sitzverteilung am Prinzip der degressiven Proportionalität zu orientieren. Die Sitze würden demnach zwischen großen und kleinen Ländern gestaffelt. Bevölkerungstarke Länder hätten verhältnismäßig weniger Delegierte je Einwohnerzahl als bevölkerungsarme Länder.

Die vom Cardoso-Bericht vorgeschlagenen ›Global Public Policy Committees‹ ¹⁷ oder die von der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung im gleichen Jahr angeregte Globale Par-

Das Konzept für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung ist inspiriert von der Entwicklung des Europäischen Parlaments.

1 Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (im Folgenden: Cardoso-Bericht), UN Doc. A/58/817 v. 11.6.2004, S. 24. Siehe auch Helmut Volger, Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, Vereinte Nationen (VN), 1/2005, S. 12–18.

2 Volker Rittberger/Andreas Kruck/Anne Romund, Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden 2010, S. 616.

3 Rittberger/Kruck/Romund, a.a.O. (Anm. 2), S. 615.

4 Armin von Bogdandy/Ingo Venzke, Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 70. Jg., 1/2010, S. 1–49, hier S. 21.

5 Siehe <http://www.unpacampaign.org>

6 Eine Übersicht bietet Lluís Maria de Puig, International Parliaments, Straßburg 2008.

7 Vgl. Richard Falk, What Comes After Westphalia: The Democratic Challenge, Widener Law Review, 13. Jg., 2/2007, S. 243–253, hier S. 243; Heikki Patomäki, Rethinking Global Parliament: Beyond the Indeterminacy of International Law, Widener Law Review, 13. Jg., 2/2007, S. 375–393.

8 Boutros Boutros-Ghali, Die Welt braucht ein Parlament, ZEIT Online, 9.6.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/24/uno-reform>

9 Siehe dazu Christoph Zöpel, Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II), VN, 4/2005, S. 145–148.

10 PACE-Resolution 1688 (2009) v. 1.10.2009, Punkt 5.

11 Eine Übersicht bietet Claudia Kissling, Repräsentativ-parlamentarische Entwürfe globaler Demokratiegestaltung im Laufe der Zeit, forum historiae iuris, 14.2.2005, <http://www.forhistiur.de/zitat/0502kissling.htm>

12 Gottfried Knoll, Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919, Leipzig 1931, S. 20ff.

13 Louis B. Sohn (Ed.), The United Nations: The Next Twenty-Five Years. Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace, Dobbs Ferry 1970, S. 58–60.

14 Dieter Heinrich, The Case for a United Nations Parliamentary Assembly, Berlin 2010 [New York 1992], <http://www.kdun.org/88/>

15 Abgedruckt in Andreas Bummel, Internationale Demokratie entwickeln, 2. Auflage, Berlin 2010, <http://www.kdun.org/48/>

16 Vgl. Heinrich, a.a.O. (Anm. 14), S. 5.

17 Cardoso-Bericht, S. 48f.

Mögliche Sitzverteilung in einem UN-Parlament

Einheit	% der Weltbevölkerung	% des Welt-BSP	Modelle					
			A		B		C	
			Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%
China	19,9	6,4	85	10,7	37	4,6	48	6,0
Deutschland	1,22	6,1	7	0,88	9	1,11	22	2,75
EU-Mitglieder	7,3	31,2	85	10,7	100	12,4	149	18,6
G-20-Mitglieder (ohne EU)	62,2	77,6	299	37,7	231	28,6	335	41,9
Indien	17,3	2,1	74	9,3	34	4,2	39	4,9
USA	4,6	24,8	21	2,6	18	2,2	57	7,1
Wahldemokratien*	51,9	83,8	443	55,8	449	55,5	528	66,0
Welt	100	100	794	100	809	100	800	100

Illustration der möglichen Sitzverteilung in einem UN-Parlament anhand ausgewählter Modelle und Einheiten, jeweils bei einer Mindestvertretung von zwei Sitzen je UN-Mitglied, kombiniert mit einer Verteilung (A) proportional zur Bevölkerung, (B) anhand der Quadratwurzel der Bevölkerung in Millionen und (C) anhand Bevölkerungszahl und Anteil am UN-Haushalt.

* Dies sind, nach ›Freedom House‹, 115 UN-Mitglieder, Freedom House, Freedom in the World 2010, Washington, D.C. 2010.

Quelle: Andreas Bummel, Die Zusammensetzung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO, 3. Auflage, Berlin 2010, S. 17ff., <http://www.kdun.org/1022/>

lamentarische Gruppe zur Entwicklung eines »integrierten Mechanismus zur Aufsicht über die wichtigsten internationalen Organisationen«¹⁸ könnten als vorbereitende Schritte einer UNPA in Betracht kommen. Weiterhin hat PACE vorgeschlagen, dass einer UNPA beratende parlamentarische Ausschüsse vorangehen könnten, die den Ausschüssen der UN-Generalversammlung angegliedert sind.¹⁹

Nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments könnte eine UNPA in einem ersten Schritt auch als parlamentarische Versammlung einer fachlich spezialisierten Organisation beginnen, etwa als Parlamentarische Versammlung der WTO oder als Parlamentarische Versammlung der Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC).²⁰ Die Zuständigkeit könnte später nach und nach ausgeweitet werden.

Inzwischen hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass eine Parlamentarisierung nicht allein die UN-Hauptorganisation betreffen kann, sondern sich letztlich über das gesamte UN-System einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen und der WTO erstrecken muss. Schon aus Kapazitätsgründen ist ein integrierter Ansatz erforderlich. Es ist nicht möglich oder sinnvoll, jeder in Frage kommenden Organisation eine eigene parlamentarische Versammlung an die Seite stellen zu wollen. Spiegelbildlich zur Strukturierung des UN-Systems würde sich die Arbeit der UNPA schwerpunktmäßig in Fachausschüssen organisieren, die im Gegensatz zu Plenarsitzungen kleiner wären und flexibler tagen könnten.

Eine Parlamentarisierung kann nicht allein die UN-Hauptorganisation betreffen, sondern muss sich letztlich über das gesamte UN-System erstrecken.

Langfristig soll sich die UNPA zu einem Hauptorgan einer erneuerten UN entwickeln. Das Konzept läuft auf ein globales Zweikammersystem hinaus, das aus der heutigen UN-Generalversammlung als Staatenkammer und einer parlamentarischen Versammlung als Bürgerkammer besteht. Dies entspricht beispielsweise dem Konzept einer Weltinnenpolitik, wie es von Jürgen Habermas vertreten wird²¹ und auch dem Konzept einer Weltrepublik von Otfried Höffe.²²

Kompetenzen und Funktionen

Das Europäische Parlament fordert, dass eine UNPA über »das uneingeschränkte Recht auf Information, Teilhabe und Kontrolle verfügen und in der Lage sein sollte, Empfehlungen für die Generalversammlung der Vereinten Nationen anzunehmen.«²³ Das Pan-Afrikanische Parlament hat darüber hinaus unter anderem hervorgehoben, dass eine UNPA das Recht haben sollte, »vollumfänglich beteiligte Parlamentsdelegationen oder Parlamentsvertreter zu internationalen Regierungsforen und Regierungsverhandlungen entsenden zu können.«²⁴

Auf Verlangen des Auswärtigen Amtes wurden bei den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2005 bestimmte Forderungen fallen gelassen, die vom Unterausschuss Vereinte Nationen vorgelegt wurden, darunter die Mitwirkung an der Beratung und Ratifizierung multilateraler Verträge und die Mitwirkung an der Aufstellung des UN-Haushalts.²⁵ Übrig blieben im Wesentlichen beratende Funktionen.

Wenn man eine Einrichtung als Nebenorgan der Generalversammlung nach Artikel 22 UN-Charta zugrunde legt, ist zu beachten, dass die Generalversammlung eine UNPA nicht mit mehr Rechten ausstatten kann, als sie selber hat.²⁶ Die Kompetenzen der Generalversammlung sind aber auch nicht geringzuschätzen. Auf die von ihr eingerichteten Programme und Fonds wie UNICEF, UNDP, UNHCR oder UNEP und deren Regularien beispielsweise kann sie direkt Einfluss nehmen. Frage-, Zitier- und Interpellationsrechte, etwa im Rahmen von Untersuchungsausschüssen, und die Mitwirkung an der Verabschiedung der Haushalte oder der Wahl der Direktoren wären umsetzbar. Vermittelt durch die Generalversammlung könnten einer UNPA grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten eingeräumt werden wie der Generalversammlung. Dazu gehört zum Beispiel, den Sicherheitsrat auf bestimmte Situationen aufmerksam zu machen oder dem Internationalen Gerichtshof Rechtsfragen zu unterbreiten.

Solange die Generalversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat nicht gestärkt werde, so wird vorgebracht, sei auch ein von der Generalversammlung eingerichtetes parlamentarisches Organ im Grunde nutzlos.²⁷ Nicht bedacht wird dabei allerdings, dass die Ergänzung der Generalversammlung um ein parla-

mentarisches Organ genau die Voraussetzungen dafür schaffen könnte, um das Verhältnis der Hauptorgane der UN und ihre Kompetenzen langfristig neu auszutarieren. Dazu beitragen könnte insbesondere die Tatsache, dass die Sitzverteilung in einer UNPA das tatsächliche Gewicht der UN-Mitgliedstaaten besser widerspiegeln könnte.²⁸ Seit dem Scheitern der WTO-Konferenz im mexikanischen Cancún im Jahr 2003²⁹ und dem enttäuschenden Ergebnis der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009³⁰ wachsen die Zweifel darüber, ob das praktizierte Konsensprinzip ohne realistische Möglichkeiten für Mehrheitsentscheidungen im Hintergrund noch funktioniert.

Letztlich sollte die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen für den ersten Entwicklungsschritt nicht überbewertet werden. Nach einer weithin geteilten Ansicht würde eine »soziopolitische Dynamik« hin zu kontinuierlichem Kompetenzzuwachs entstehen.³¹ Selbst wenn ein parlamentarisches Organ zunächst nur gegenüber der Generalversammlung über beratende Funktionen verfügt, würde seine bloße Existenz das Dogma der UN als einer reinen Staatenorganisation brechen. Einem solchen Gremium wird allein deshalb schon erhebliche symbolische und völkerrechtstheoretische Bedeutung zugemessen.³²

Langfristig wird eine globale parlamentarische Versammlung als unverzichtbares Kernelement eines Weltrechtssystems gesehen, das verbindliche Regeln oder jedenfalls Rahmenvorgaben setzen kann.³³ Im Zusammenspiel mit weiteren Entscheidungsebenen, wie der Zustimmung durch eine qualifizierte Mehrheit der nationalen Parlamente,³⁴ könnte ein Zweikammersystem aus Generalversammlung und UNPA eine Art globale Legislative bilden.

Umgang mit undemokratischen Staaten

Eine UNPA steht schon der Terminologie nach einer Beteiligung aller UN-Mitgliedstaaten offen. Von den 192 Ländern klassifiziert die nichtstaatliche Organisation »Freedom House« 115 als so genannte Wahldemokratien. Dies sind knapp 60 Prozent.³⁵ Da also nicht alle UN-Mitgliedstaaten über ein nach demokratischen Verfahren zustande gekommenes Parlament verfügen, würden einige der Delegierten in der Ausübung ihres Mandats nicht frei sein und faktisch der Weisung ihrer Regierung unterliegen. Die Mitwirkung solcher Parlamentarier, so wird eingewandt, könne die Legitimität der Versammlung untergraben. Diese Meinung verkennt zunächst, dass die betroffenen Staaten gleichberechtigte UN-Mitglieder sind. Die Kriterien für einen Ausschluss aus einer UNPA wären zudem politisch schwierig zu definieren und könnten zum Missbrauch einladen.

Anhand verschiedener Modelle für die Sitzverteilung ist es möglich, das Problem zu quantifizieren. Das Komitee für eine demokratische UNO hat zu diesem Zweck verschiedene Modelle untersucht und ist

zu dem Ergebnis gekommen, dass die Mehrheit der Sitze in einer UNPA von Delegierten aus demokratischen Ländern gehalten werden kann (siehe Tabel-

Selbst wenn ein parlamentarisches Organ zunächst nur gegenüber der Generalversammlung über beratende Funktionen verfügt, würde seine bloße Existenz das Dogma der UN als einer reinen Staatenorganisation brechen.

18 Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen. Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung. Internationale Arbeitsorganisation, Genf 2004, S. XV und 133f.

19 PACE-Resolution 1476 (2006) v. 23.1.2006, Abs. 8.

20 Vgl. Andreas Bummel/Duncan Kerr/Fernando Iglesias, *Democratizing Global Climate Policy through a United Nations Parliamentary Assembly*, vorgestellt bei der Konferenz »Democratizing Climate Governance« an der Australian National University, Canberra, 15./16. Juli 2010.

21 Jürgen Habermas, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft*, in: Winfried Brugger/Ulfrid Neumann/Stephan Kirste (Hrsg.), *Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert*, Frankfurt 2008, S. 360–379, hier S. 368ff.

22 Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 1. überarbeitete und aktualisierte Auflage, München 2002, S. 308ff.

23 Resolution des Europäischen Parlaments, Straßburg, 9.6.2005, EP-Dok. P6_TA(2005)0237, Abs. 39

24 Resolution des Pan-Afrikanischen Parlaments, verabschiedet bei der 8. Ordentlichen Sitzung, 24.10.2007, abgedruckt in Bummel, *Internationale Demokratie entwickeln*, a.a.O. (Anm. 15), S. 55ff.

25 Siehe Zöpel, a.a.O. (Anm. 9), S. 148.

26 So zutreffend Christian Walter, *Vereinte Nationen und Weltgesellschaft: Zur Forderung nach Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung (UNPA)*, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen*, Zeitschrift für Politik, Sonderband 1, Baden-Baden 2006, S. 218–237, hier S. 234.

27 Hans Köchler, *Security Council Reform: A Requirement of International Democracy*, vorgestellt beim Seminar »Reforming the United Nations: Democracy, Justice and Security in the Age of Globalization« beim Centro Studi sul Federalismo in Turin, 8.6.2007, S. 6.

28 Vgl. die Modelle in Andreas Bummel, *Die Zusammensetzung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO*, 3. Auflage, Berlin 2010, <http://www.kdun.org/1022/>

29 Vgl. Thomas Cottier/Satoko Takenoshita, *Decision-making and the Balance of Powers in WTO Negotiations: Towards Supplementary Weighted Voting*, in: Stefan Griller (Ed.), *At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round*, Wien 2008, S. 181–223, hier S. 191.

30 Vgl. Jo Leinen/Mary Mugenyi, *Joint Statement by the Heads of Delegation to the Copenhagen Climate Conference*, Dezember 2009, http://www.kdun.org/en/documents/2009pap_ep.pdf

31 Richard Falk/Andrew Strauss, *On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty*, *Stanford Journal of International Law*, 36. Jg., 2/2000, S. 191–219, hier S. 204ff.

32 Heinrich, a.a.O. (Anm. 14), S. 35ff.

33 Vgl. Andrew Strauss, *Overcoming the Dysfunction of the Bifurcated Global System: The Promise of A Peoples Assembly*, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 9. Jg., 2/1999, S. 489–511, hier S. 496ff.

34 Vgl. auch Anne Peters, *Dual Democracy*, in: Jan Klabbbers/Anne Peters/Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, S. 263–341, hier S. 320.

35 Freedom House, *Freedom in the World 2010: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Washington D.C. 2010, über: <http://www.freedomhouse.org/>

Die zögerliche Haltung der Inter-Parlamentarischen Union wird die Stimmen stärken, die es vorziehen, eine UNPA unabhängig von ihr in die Wege zu leiten.

le, S. 218).³⁶ Die Zahl der demokratisch legitimierten Delegierten wäre tatsächlich größer, als anhand der Klassifizierung als Wahldemokratie zu erwarten wäre. Es ist nämlich zu beachten, dass es beispielsweise selbst in Ländern, die als ›unfrei‹ eingestuft werden, durchaus eine aktive parlamentarische Opposition geben kann. Ihre Einbeziehung in eine UNPA könnte demokratische Kräfte in Transformationsländern stärken. Solange die Versammlung im ersten Schritt im Wesentlichen nur über beratende Funktionen verfügt, sollte die Mitwirkung von ›Pseudo-Parlamentariern‹ daher kein Problem darstellen.

Die Rolle der Inter-Parlamentarischen Union

Es ist naheliegend, eine Stärkung und Umwandlung der IPU als Dachverband von 155 nationalen Parlamenten als Ausgangspunkt für die Bildung einer UNPA in Betracht zu ziehen, zumal diese bereits mit den UN kooperiert.³⁷ Die Konzeption einer UNPA ist für diese Option grundsätzlich offen. Der Deutsche Bundestag hat sich in seiner EntschlieÙung vom 15. Juni 2005 für diesen Weg ausgesprochen und die Einrichtung einer UNPA als neues Gremium abgelehnt.³⁸

Als Hauptproblem erscheint dabei nicht, dass sich die Mitgliedschaft von IPU und UN unterscheiden. Das wesentliche Hindernis liegt darin, dass die IPU-Mitgliedschaft in ihrer überwiegenden Mehrheit seit langem nicht gewillt ist, die IPU in eine UNPA oder gar langfristig in ein Weltparlament umzuwandeln. Der Beschluss des Bundestages läuft insofern ins Leere. Dies hat sich bei der von der IPU veranstalteten dritten Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten vom 19. bis 21. Juli 2010 in Genf bestätigt, bei der ambitionierte Reformpläne zumindest gebremst wurden.³⁹ Der Präsident des Deutschen Bundestages Norbert Lammert erklärte dort selbst, dass die IPU »weder ein Weltparlament noch eine Unterorganisation der VN« sei und dies auch nicht werden solle.⁴⁰

Die zögerliche Haltung der IPU wird die Stimmen stärken, die es vorziehen, eine UNPA unabhängig von der Inter-Parlamentarischen Union in die Wege zu leiten. Auch dafür gibt es gute Argumente, denn eine UNPA und die IPU in ihrer heutigen Form erfüllen komplementäre Aufgaben. Das Hauptziel der IPU als ›parlamentarische Dimension internationaler Kooperation‹ ist, die Fähigkeit nationaler Parlamente in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion in internationalen Angelegenheiten auf der nationalen Ebene zu stärken. Der Zweck einer UNPA dagegen ist, parlamentarische Funktionen und Rechte unmittelbar in internationalen Regierungsorganisationen auszuüben. Die Inter-Parlamentarische Union ist ein Moderator und Dienstleister für die Arbeit ihrer Mitglieder, der nationalen Parlamente, während die UNPA aus einzelnen Abgeordneten bestehen würde.

Wie die Beispiele des Pan-Afrikanischen Parlaments und der Afrikanischen Parlamentarischen Union sowie des Europäischen Parlaments und der 1989 gegründeten Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente in der EU (COSAC) zeigen, werden ähnlich unterschiedliche Aufgaben auf regionaler Ebene auch von unterschiedlichen Gremien wahrgenommen.

Ausblick

Ein Hauptmerkmal des UNPA-Konzepts ist sicherlich seine Flexibilität. Es gibt, von einigen Grundsätzen abgesehen, keine Blaupause, so dass sich eine Vielzahl von Herangehensweisen anbietet, um einen ersten Entwicklungsschritt umzusetzen. Dies erleichtert es der Kampagne für ein UN-Parlament, ein breites Bündnis zu schmieden.

Wenn sich die Einsicht durchsetzt, dass eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen ein Schlüssel für die seit langem blockierte Strukturreform und für eine Stärkung der Organisation sein könnte, wird das Projekt auch auf Regierungsebene stärkere Beachtung finden. Bisher haben die Schweiz und Mexiko ihrer Sympathie bereits vorsichtig Ausdruck verliehen.⁴¹

Mangelnde Unterstützung aus der Bevölkerung müssen die meisten Regierungen nicht befürchten. Ein direkt gewähltes parlamentarisches Organ, das die gleichen Rechte hätte wie die UN-Generalversammlung, wurde beispielsweise in einer im Jahr 2005 durchgeführten weltweiten Umfrage in 18 Ländern von durchschnittlich 63 Prozent der Befragten befürwortet und von nur 20 Prozent abgelehnt.⁴² In Deutschland waren 66 Prozent dafür und 24 Prozent dagegen.⁴³

Mangelnde Unterstützung für eine Parlamentarische Versammlung bei den UN aus der Bevölkerung müssen die meisten Regierungen nicht befürchten.

³⁶ Siehe Bummel, Die Zusammensetzung, a.a.O. (Anm. 28).

³⁷ Ausführlich zum Thema: Andreas Bummel, Die Etablierung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN und die Inter-Parlamentarische Union, Berlin 2008, <http://www.kdun.org/38/>

³⁸ Bundestags-Drucksache 15/5690 v. 15.6.2005, S. 3.

³⁹ Siehe Kampagne für die Einrichtung eines Parlaments bei den Vereinten Nationen, Inter-Parlamentarische Union: Spitzentreffen begräbt ambitionierte Reformpläne, 2.8.2010, <http://de.unpacampaign.org/news/524.php>

⁴⁰ Rede des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, 3. Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten, Genf, 20.7.2010, <http://www.bundestag.de/bundestag/praesidium/reden/2010/07.html>

⁴¹ Schweizerischer Bundesrat, Bericht 2008 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz, 21.5.2008, S. 39.

⁴² Council on Foreign Relations, Public Opinion on Global Issues. A Web-based Digest of Polling from Around the World, New York, November 2009, S. 105f., über: <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/PublicOpinionProject.pdf>

⁴³ Council on Foreign Relations, a.a.O. (Anm. 42), S. 470.