



**WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES**

## **INFO-BRIEF**

---

**Thema:** **Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über „Global Governance“ und Demokratie**

**Fachbereich II**      Auswärtiges, Internationales Recht,  
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung, Verteidigung,  
Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Verfasser/in:**      ORR Prof. Dr. Thomas v. Winter

**Abschluss der Arbeit:**      4. Juli 2005

**Reg.-Nr.:**      WF II

---

Info-Briefe sind ein Instrument der aktiven Information, die die Wissenschaftlichen Dienste den Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Mandats anbieten. Sie geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Organe wieder. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Globalisierung und Demokratie</b>	<b>5</b>
2.1 <b>Demokratiedefizite von Global Governance</b>	<b>5</b>
2.2 <b>Probleme einer Demokratisierung von Global Governance</b>	<b>7</b>
2.3 <b>Chancen und Perspektiven einer Demokratisierung von Global Governance</b>	<b>9</b>
2.4 <b>Demokratisierung der Vereinten Nationen durch Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft</b>	<b>11</b>
<b>3. Die Parlamentarisierung der Vereinten Nationen</b>	<b>13</b>
3.1 <b>Die Entwicklung der Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen</b>	<b>13</b>
3.2 <b>Die Vorschläge der Cardoso-Kommission zur Parlamentarisierung der Vereinten Nationen</b>	<b>15</b>
3.3 <b>Vorschläge zur Einrichtung einer parlamentarischen Vertretung bei den Vereinten Nationen</b>	<b>19</b>
3.4 <b>Der Wandel der Interparlamentarischen Union zum parlamentarischen Arm der Vereinten Nationen</b>	<b>23</b>
<b>4. Argumente für und gegen eine Parlamentarisierung der Vereinten Nationen</b>	<b>26</b>
<b>Literatur</b>	<b>30</b>

## **Zusammenfassung**

Im Zuge der Globalisierung ist die Politik in die Situation geraten, immer mehr grenzüberschreitende Probleme lösen zu müssen, ohne dafür institutionell ausreichend gewappnet zu sein. Während zum einen eine zunehmende Verschiebung von Entscheidungskompetenzen von der nationalen zur internationalen Ebene stattfindet, entsprechen zum anderen die Verfahrensweisen auf dieser Ebene noch längst nicht allen, für demokratische Nationalstaaten typischen Standards. Dies birgt das Risiko, dass Entscheidungen im Rahmen der internationalen Politik und damit das gesamte Gefüge der Global Governance an Akzeptanz verlieren. Die Einführung neuer internationaler Institutionen stellt eine Möglichkeit dar, diesem Problem zu begegnen. Neue Formen und Regeln der demokratischen Entscheidungsfindung lassen sich aber nicht einfach von nationalen Vorbildern auf die internationale Ebene übertragen. Die besonderen Gegebenheiten der internationalen Politik verlangen nach spezifischen Lösungen, deren demokratische Qualität sich erst erweisen muss.

In der Mehrzahl der Konzeptionen, die eine Übertragung des Prinzips der Demokratie auf die internationale Politik vorschlagen, wird heute die Auffassung vertreten, dass die Institutionen der Vereinten Nationen (VN) den geeigneten Anknüpfungspunkt dafür bieten würden. In der Debatte über eine Demokratisierung von internationalen Institutionen hat sich allerdings eine Polarisierung zwischen einer partizipativ-deliberativen und einer parlamentarisch-repräsentativen Grundkonzeption ergeben. Während erstere die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in internationale Entscheidungsprozesse fordert, tritt letztere eher für die Einrichtung parlamentarischer Gremien ein. Vertreter des zivilgesellschaftlichen Ansatzes haben grundlegende Bedenken gegen eine Parlamentarisierung der VN, weil diese bezüglich Willensbildung und Repräsentation an Voraussetzungen geknüpft sei, die auf internationaler Ebene fehlten. Der im Juni 2004 erschienene Bericht der vom VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Cardoso-Kommission macht zwar auch Vorschläge zur Verstärkung der parlamentarischen Dimension der VN, folgt aber im Wesentlichen dem zivilgesellschaftlichen Ansatz, indem er betont, dass die Idee der partizipatorischen Demokratie im Vergleich zur repräsentativen Demokratie an Bedeutung gewonnen habe. Demgegenüber verweisen Befürworter einer Parlamentarisierung der VN darauf, dass die Vision eines Weltparlaments die politische Philosophie bereits seit Jahrhunderten bewegt und dass seit dem Ende des Kalten Krieges der Gedanke, das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation auch bei einer Reform der VN zur Anwendung zu bringen, eine immer weitere Verbreitung gefunden habe.

In den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben sich zahlreiche Gremien und Konferenzen mit der Frage einer parlamentarischen Dimension der VN auf internationaler Ebene befasst. Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich dann auch bei den VN selbst sowie in deren Umfeld die Ansicht verbreitet, dass Reformkonzepte für die VN eine parlamentarische Dimension beinhalten sollten. Unter den verschiedenen Vorschlägen zur Konkretisierung dieser Idee tauchen die beiden Konzepte einer parlamentarischen Versammlung und eines direkt gewählten Parlaments am häufigsten auf. Der am weitesten gehende Vorschlag sieht dabei die Einrichtung einer „United Nations People’s Assembly“ (UNPA) vor, die die demographischen Realitäten der verschiedenen Länder widerspiegeln würde und deren Repräsentanten in direkten Wahlen gewählt würden. Zunächst nur in beratender Funktion tätig, soll diese Versammlung in späteren Entwicklungsstufen nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten ausgestattet werden. Als Vorbild für einen solchen institutionellen Entwicklungsprozess wird häufig das Europäische Parlament angeführt.

Eine vielfach diskutierte Alternative zur Einrichtung einer Zweiten Kammer stellt die Umwandlung der Interparlamentarischen Union (IPU) zum parlamentarischen Arm der VN dar. Die IPU selbst hat in neuerer Zeit ihr Bestreben zum Ausdruck gebracht, sich zu einer solchen Institution zu entwickeln. Umgekehrt hat sich die Generalversammlung der VN gegenüber der IPU geöffnet und ihr im Jahre 2002 den Beobachterstatus eingeräumt. Beide Organisationen haben ihre Verbundenheit in zahlreichen Stellungnahmen und Resolutionen zum Ausdruck gebracht. Es ist allerdings fraglich, ob die IPU bereits alle Voraussetzungen für die Übernahme der angestrebten Funktion erfüllt. Kritiker werfen ihr vor, dass ihre Mitgliedschaft nicht durchgängig demokratisch legitimiert sei und dass sie strukturelle Defizite im Hinblick auf Repräsentativität und Effektivität aufweise.

Trotz des nach wie vor visionären Charakters der Idee einer echten Parlamentarisierung der VN sehen ihre Befürworter darin die geeignete Basis für eine beschleunigte Entwicklung der globalen Demokratie. Ihr Argument leitet sich aus der Annahme her, dass eine parlamentarische Versammlung selbst dann, wenn sie anfänglich nur eine schwache beratende Funktion hätte, auf Dauer an Bedeutung gewinnen würde. Hoffnungen knüpfen sich auch an die demokratische Sozialisations- und Ausstrahlungswirkung einer solchen Versammlung. Optimistischen Auffassungen zufolge würde die Existenz einer Völkerversammlung sogar Impulse für das Vorrücken der Demokratie in bislang nicht demokratischen Ländern geben. Wenn die demokratischen Prinzipien erst einmal allgemein anerkannt seien, könne die Völkerversammlung auch die ihr zuge dachte Rolle bei der effektiveren Umsetzung der Ziele der VN spielen.

## **1. Einleitung**

Im Deutschen Bundestag ist man fraktionübergreifend der Ansicht, dass die demokratische Kontrolle und Legitimation der internationalen Politik zu den großen Herausforderungen einer globalisierten Gesellschaft gehören. Seit einiger Zeit wird hier auch über Vorschläge beraten, im Institutionensystem der VN eine stärkere Mitwirkung von gewählten Vertretern zu verankern (Deutscher Bundestag 2004; Deutscher Bundestag 2005). Damit wird an eine Idee angeknüpft, die in einschlägigen Kreisen als Vision eines Weltparlaments bereits eine lange Tradition hat und die in jüngerer Zeit in der Zivilgesellschaft, bei Gesellschaftswissenschaftlern, aber auch bei Parlamentariern nationaler Vertretungen und internationaler Versammlungen mehr und mehr Anhänger gewinnt. Das Projekt einer Parlamentarisierung der VN wirft jedoch seinerseits Fragen auf, die mit der demokratischen Legitimation, der politischen Umsetzung und der institutionellen Ausgestaltung zu tun haben. So ist die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den VN nur eine der möglichen institutionellen Antworten, mit denen sich auf die vielfach kritisierten Demokratiedefizite von Global Governance reagieren lässt. Es bedarf daher der Klärung, ob eine parlamentarische Versammlung den besonderen Anforderungen, die an Institutionen auf globaler Ebene zu richten sind, besser als andere Lösungsvorschläge gerecht wird. Daher wird im Folgenden zunächst die Debatte über Globalisierung und Demokratie unter dem Aspekt betrachtet, welche Probleme und Perspektiven, Risiken und Chancen mit einer Einrichtung von demokratischen Institutionen auf globaler Ebene verbunden sind. Vor diesem Hintergrund wird dann aufgezeigt, welche Konzepte einer Parlamentarisierung der VN sich in der Diskussion befinden und wie verschiedene Akteure der internationalen Politik sich dazu verhalten. Den Abschluss bildet eine Gegenüberstellung der Argumente, die gegen und für eine Parlamentarisierung der VN ins Feld geführt werden.

## **2. Globalisierung und Demokratie**

### **2.1 Demokratiedefizite von Global Governance**

Im Zuge der Globalisierung ist die Politik in die Situation geraten, immer mehr grenzüberschreitende Probleme lösen zu müssen, ohne dafür institutionell ausreichend gewappnet zu sein (vgl. auch Archibugi/Held 1995: 5 f.). Lange Zeit hatte es den Anschein, als ließe sich nationalstaatliche Politik problemlos auf der internationalen Ebene fortsetzen, indem man die staatlichen Aktivitäten auf diese Ebene ausweitete und zu einem „exekutiven Multilateralismus“ zusammenfasste. In dieser Form hatte die Global Governance zumindest den Vorteil, für alle Staaten offen zu sein, allgemeine Regeln für

alle Beteiligten vorzugeben und eine gewisse wechselseitige Erwartungssicherheit zu bieten (Zürn 2003: 235 f.). Dieses System ist jedoch an seine Grenzen geraten, seitdem immer mehr wirtschaftliche, technologische, aber auch rechtliche Entwicklungen einen transnationalen Charakter bekommen haben. Zwar versuchte man der Globalisierung politisch Rechnung zu tragen, indem man die Zahl der internationalen Organisationen und Institutionen ausweitete und sie mit immer mehr Kompetenzen ausstattete. Dies war aber nur möglich um den Preis eines entsprechenden Kompetenzverlustes der nationalen Regierungen (Zürn 2003: 237 f.). Im Ergebnis haben die internationalen Institutionen an Legitimation verloren. Während auf der einen Seite eine zunehmende Verschiebung von Entscheidungskompetenzen von der nationalen zur internationalen Ebene stattfindet, entsprechen auf der anderen Seite die Verfahrensweisen auf dieser Ebene noch längst nicht allen, für demokratische Nationalstaaten typischen Standards. Damit gerät die Idee einer demokratischen Willensbildung, die sich im nationalstaatlichen Rahmen vollzieht, zunehmend in ein Spannungsverhältnis zur realen Verteilung von Entscheidungskompetenzen in einer mittlerweile globalisierten Welt: Während sich die Politikinhalt immer rascher globalisieren, bleiben die wichtigsten demokratischen Institutionen (Wahlen, politische Parteien und Parlamente) der nationalen Ebene verhaftet (We the Peoples 2004: 8).

Defizite an demokratischer Legitimation von Entscheidungen im Rahmen der Global Governance werden vor allem auf drei Ebenen gesehen: 1. Es gibt eine Kluft zwischen dem formalen Machtbereich nationalstaatlicher Autorität und dem diese Grenzen überschreitenden System internationaler Entscheidungsfindung, das diese Autorität zunehmend untergräbt. Damit entschwindet auch der Adressat, den die Bürger der Nationalstaaten für etwaige Fehlentscheidungen verantwortlich machen könnten. 2. Eine zweite Kluft besteht zwischen der Idee des Staates als eines souverän handelnden Akteurs und dem steigenden Ausmaß internationaler Regime und Organisationen. Der Anspruch der Souveränität konfligiert somit immer mehr mit dem realen Machtverlust des Nationalstaates. 3. Eine dritte Kluft besteht zwischen der Idee der Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft, mit der die Bürger durch Rechte und Pflichten verbunden sind, und der Entwicklung eines internationalen oder für bestimmte Weltregionen geltenden Rechts, das diese Bürger und ihre gesellschaftlichen Organisationen einem übernationalen System der Regulierung unterwirft. Diese Kluft wird verschärft durch die mangelnde Transparenz der internationalen Entscheidungsprozesse und die informationelle Überlegenheit der nationalen Exekutiven (Archibugi/Held 1995: 5 f.; Zürn 2003: 232).

Die aus den Widersprüchen der internationalen Politik resultierenden Legitimationsdefizite sind nicht mehr nur ein demokratiethoretisches Problem, sondern treten mittlerweile auch offen in Form sich vermindernder Akzeptanz der Global Governance zutage

(Zürn 2003: 232). Die z. T. gewaltsamen Proteste gegen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung können als ein Anzeichen dafür gewertet werden, dass es eine nationale und mehr und mehr auch eine transnationale Öffentlichkeit gibt, die Entscheidungen multilateraler Institutionen zunehmend in Frage stellt oder zumindest nach Rechtfertigungen dafür verlangt. In zugespitzter Form kommt hier eine der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Globalisierung nachfolgende politische Globalisierung zum Ausdruck. Weniger radikal äußert sie sich in dem immer selbstbewusster vorgetragenen Ziel international agierender zivilgesellschaftlicher Akteure, das Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit in den internationalen Organisationen in stärkerem Maße als bisher zu verankern (Zürn 2003: 249 ff., 254; We the peoples 2004: 8).

Eine Möglichkeit, der abnehmenden Akzeptanz von Global Governance gegenzusteuern, besteht darin, den Multilateralismus zu stärken, indem man ihm neue Formen der internationalen politischen Willensbildung hinzufügt (vgl. auch Zürn 2003: 255). In neuerer Zeit hat sich die Basis für die Umsetzung solcher Vorstellungen zur Ausdehnung der globalen Demokratie vor allem durch zwei Entwicklungen verbreitert. Zum einen spiegeln sie die Tatsache wider, dass es sich heute bei der Mehrheit der Staaten um Demokratien handelt. Einer Klassifizierung der Organisation Freedom House aus dem Jahre 2003 zufolge sind von den 192 Staaten der Welt bereits 117 Demokratien (Bummel 2004: 10, 16). Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzip der Demokratie zu einer nahezu universalen Norm entwickelt, die das Demokratiedefizit der internationalen Institutionen immer offensichtlicher werden lässt (Archibugi/Held 1995: 1, 4). Zum anderen wird die Globalisierung von den Bürgern als ein Prozess erlebt, der sie einerseits unmittelbar angeht und der alle Lebensbereiche durchdringt, dessen politische Gestaltung sich aber weit entfernt vom Kompetenzbereich nationalstaatlicher Regulierung abspielt. Soweit Forderungen nach Demokratisierung von Global Governance erhoben werden, bringen sie somit den Anspruch auf direkte Beteiligung an solchen Entscheidungsprozessen zum Ausdruck, auf die die Bürger bislang nur auf einem über viele Stufen vermittelten Wege Einfluss nehmen können (vgl. auch Patomäki/Teivainen 2004: 1).

## **2.2 Probleme einer Demokratisierung von Global Governance**

Es steht somit außer Frage, dass sich die Globale Demokratie zu einer politischen Schlüsselfrage unserer Zeit entwickelt hat (Patomäki/Teivainen 2004: 1). Auch an konkreten Vorschlägen und Konzepten zur Schaffung neuer bzw. zur Reform bestehender Institutionen besteht kein Mangel. Damit stellt sich aber die Frage, ob sich die De-

mokratisierung internationaler Institutionen auch als politisch umsetzbar erweist bzw. ob sich die nötige politische Unterstützung dafür mobilisieren lässt (Patomäki/Teivainen 2004: 9). Denn es ist kaum anzunehmen, dass sich eine internationale Demokratie quasi automatisch im Gefolge der Ausdehnung der nationalstaatlichen Demokratien entwickelt. Auch wenn alle Staaten demokratisch würden, müsste nicht zwangsläufig auch das internationale Regime auf die Prinzipien der Demokratie gegründet sein (Archibugi/Held 1995: 8 f.). Denn zur Realisierung dieser Perspektive bedürfte es zunächst einmal der Überwindung bislang vorherrschender Denkweisen über den Charakter von Global Governance. Der traditionelle Ansatz des Multilateralismus ist abgeleitet von einem Verständnis der Weltordnung, demzufolge die internationale Politik nach grundsätzlich anderen Regeln als innerstaatliche politische Entscheidungsprozesse funktioniert. Eine Demokratisierung des internationalen Systems kann daher nur gelingen, wenn das Bild eines von nationalen Regierungen dominierten internationalen Institutionengefüges in Frage gestellt wird (vgl. auch Coate/ Knight/Maximenko 2001: 12, 15 f., 22).

Neue internationale Institutionen und Regeln, die dem Demokratiepostulat entsprechen würden, lassen sich jedoch nicht einfach von nationalen Vorbildern auf die internationale Ebene übertragen. Die besonderen Gegebenheiten der internationalen Politik verlangen nach spezifischen Lösungen, deren demokratische Qualität sich erst erweisen muss. Die Demokratisierung von Global Governance macht es daher erforderlich, zunächst allgemeine Kriterien zu nennen, denen die neuen Institutionen entsprechen müssen, wenn sie den an ein demokratisches Regime zu stellenden Anforderungen genügen sollen. Dies betrifft *erstens* das „Wahlvolk“ als Referenzgruppe einer transnationalen Demokratie. Da sich die Bürger einer transnationalen Demokratie nicht wie im Nationalstaat nach einem territorialen Prinzip bestimmen lassen, müssen diejenigen, die an den internationalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen, nach anderen, eher funktionalen Kriterien definiert werden. Sollen die relevanten Referenzgruppen etwa auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene angesiedelt sein? *Zweitens* bedarf es bestimmter Verfahrensregeln, die gewährleisten, dass die Willensbildungs- und Beratungsprozesse nach demokratischem Muster verlaufen und an die Meinungsbildungsprozesse der Betroffenen rückgekoppelt bleiben. Dies betrifft auch die Partizipation an bzw. das Einverständnis mit Entscheidungen, die bestimmte grenzübergreifende Probleme wie AIDS oder nicht erneuerbare Ressourcen betreffen. *Drittens* müssen Form und Inhalt des demokratischen Prozesses genau aufeinander abgestimmt sein, d. h. es muss bestimmt werden, wer die Träger des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sein sollen, mit welchen Gegenständen sie sich zu befassen haben und was die geeigneten Verfahren dafür sind. Die zentrale Frage lautet hier, wem gegenüber die Entscheidungsträger ihre Entscheidungen rechtfertigen

müssen und wem gegenüber sie verantwortlich sein sollten (vgl. insgesamt Schmalz-Bruns 1999: 221-223; Held 1995: 102 f.).

### **2.3 Chancen und Perspektiven einer Demokratisierung von Global Governance**

In jüngster Zeit gibt es Anlass zu der optimistischen Annahme, dass die Ausdehnung der Demokratie auf die internationale Sphäre nicht nur wünschenswert, sondern auch realisierbar ist (vgl. auch Archibugi/Held 1995: 8 f.). Zunächst haben sich die allgemeinen Handlungsbedingungen für internationale Akteure in neuerer Zeit in eine Richtung entwickelt, die die Gelegenheit nicht nur generell für eine Reform, sondern speziell auch für eine Demokratisierung bestehender Institutionen günstig erscheinen lässt. Grundlegende Wandlungen der internationalen Beziehungen wie das Ende der Ost-West-Bipolarität, die Entwicklung von Dritte-Welt-Staaten zu einflussreichen Akteuren der internationalen Politik, die Schwierigkeiten, die westliche Demokratien bei dem Versuch erfahren, den steigenden Anteil an grenzüberschreitenden Problemen mit ihrer immer noch weitgehend auf den nationalen Kontext beschränkten Handlungskompetenz zu bearbeiten, verleihen solchen politischen und gesellschaftlichen Kräften Gewicht, die den Einfluss und die Funktion supranationaler Institutionen erhöhen und zugleich auch verstärkter demokratischer Kontrolle unterwerfen wollen (vgl. auch Archibugi 1995: 157). Viele Hoffnungen werden dabei heute in die Zivilgesellschaft gesetzt. So halten es die Autoren des Cardoso-Reports für recht wahrscheinlich, dass eine zivilgesellschaftliche Bewegung und eine lauter werdende öffentliche Meinung neuen Themen eine globale Aufmerksamkeit verschaffen und dass erste Initiativen zu neuen Themen – und d. h. auch zur institutionellen Reform der VN – von Koalitionen aus unterschiedlichen Kräften wie Regierungen, Zivilgesellschaften und anderen Akteuren ausgehen (We the peoples 2004: 8).

Neben den Akteurskonstellationen tragen auch veränderte politische Problemlagen zu der günstigen Gelegenheitsstruktur für eine Demokratisierung von Global Governance bei. Grundlage dafür ist die von Ernst-Otto Czempiel beschriebene enge Verbindung zwischen der Funktionserfüllung und der institutionellen Gestalt der VN. Seiner Auffassung nach kann eines der wichtigsten Ziele der VN, nämlich die Prävention zwischenstaatlicher und vermehrt auch innerstaatlicher Gewalt, nur erreicht werden, wenn die VN um eine gesellschaftliche Komponente erweitert werden. Seiner Ansicht nach hat der internationale Terrorismus das bekannte Sicherheitsdilemma, das Frieden nur durch Aufrüstung möglich erscheinen lässt, verschärft und dazu geführt, dass die neuen Gefahren nicht mehr ohne Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren bewältigt werden können. Da die von ihm so genannte „Gesellschaftswelt“ international an Bedeutung

gewonnen habe, sei eine effektive Bewältigung internationaler Probleme nur mehr möglich, wenn dem auch durch eine Öffnung und Umgestaltung der internationalen Institutionen Rechnung getragen werde. Prävention setze die Demokratisierung der VN und diese wiederum ihre Umwandlung von einer „Botschafterkonferenz“ in die Repräsentanz der Gesellschaftswelt voraus. Dies wäre zwar eine radikale Reform, die das Gefüge der VN grundlegend verändern und eine Verbindung der innerstaatlichen mit der zwischenstaatlichen Demokratie herstellen würde. Eine solche Demokratisierung der VN sei aber letztlich unabdingbar, um zu einer verbesserten Funktionserfüllung zu gelangen (Czempiel 2005: 2 f.; Czempiel 1994: 156 f.).

Die mittlerweile kaum noch zählbaren Vorschläge zu einer Übertragung des Prinzips der Demokratie auf die Global Governance sind sich grundsätzlich einig in dem allgemeinen Ziel, eine direktere und stärkere Verbindung zwischen den Bürgern und den Entscheidungen der internationalen Institutionen herzustellen (vgl. auch *We the peoples* 2004: 24). Darüber hinaus gibt es jedoch eine erhebliche Variationsbreite, die nach Systematisierung verlangt. Strategien zur Demokratisierung von Global Governance können zunächst grob danach unterschieden werden, ob sie Vorschläge zur Reform bereits existierender Institutionen und Organisationen enthalten oder ob sie Vorstellungen eines tiefer greifenden Wandels des globalen Kontexts beinhalten, etwa durch Gründung von völlig neuen institutionellen Arrangements und Organisationen (Patomäki/Teivainen 2004: 2). In der Mehrzahl der Vorschläge wird heute allerdings die Auffassung vertreten, dass die Institutionen der VN den geeigneten Anknüpfungspunkt für eine Demokratisierung von Global Governance bieten würden. Dies konvergiert auch mit den Reformüberlegungen, die bei den VN selbst angestellt werden. Denn seit einigen Jahren nehmen hier Fragen der Demokratisierung neben Effizienzüberlegungen einen immer breiteren Raum ein. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang etwa an die „Agenda for Democratization“, in der der frühere Generalsekretär der VN, Boutros-Ghali, sich für eine Demokratisierung der internationalen Beziehungen einsetzt (*Globalisierung der Weltwirtschaft* 2001: 112), oder an den kürzlich erschienenen Cardoso-Bericht, der der Überzeugung Ausdruck gibt, dass die VN einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Demokratie leisten und ihre Reichweite ausdehnen können, indem sie dazu beitragen, nationale demokratische Prozesse mit internationalen Problemen zu verbinden (*We the peoples* 2004: 24).

## **2.4 Demokratisierung der Vereinten Nationen durch Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft**

In ihren Bestrebungen zur Demokratisierung von Willensbildungsprozessen haben die VN bislang vor allem der Tatsache Rechnung getragen, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure zu einem bedeutenden Faktor für die internationale Politik geworden sind und wichtige globale Themen wie die Beziehungen zwischen den Geschlechtern, Menschenrechte, Umwelt, Behandlung von AIDS-Kranken, Kindersoldaten, Schuldenerlass oder Landminen vorangebracht und mitgestaltet haben (We the peoples 2004: 26). Seit den neunziger Jahren haben die VN ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft und zu anderen nicht gouvernementalen Akteuren intensiviert. Die Zahl der Organisationen, die Zugang zu den Willensbildungsprozessen der VN suchten, ist seitdem steil angestiegen. Die Generalversammlung und ihre Ausschüsse haben in zunehmendem Maße NGOs in ihre Beratungen einbezogen, und zwar sowohl informell, durch round-table-Gespräche und Fachdiskussionen, als auch formell, durch Einladung zu speziellen Tagungen und Konferenzen sowie etwa durch die Einräumung eines Beobachterstatus bei ECOSOC (Economic and Social Council). Zudem haben die großen globalen Konferenzen die Aufmerksamkeit für die Bedeutung dieser Akteure für die Arbeit der VN geweckt und umgekehrt gezeigt, wie wichtig die VN für die Realisierung der Ziele dieser gesellschaftlichen Akteure sind (We the peoples 2004: 15; Annan 2004b: 2 f.).

In seiner Erklärung zum Millenniumsgipfel aus dem Jahre 2000 hat Generalsekretär Kofi Annan eine weitere Öffnung der VN gegenüber der Zivilgesellschaft vorgeschlagen. Die Arbeitsweise der VN müsse so verändert werden, dass die VN in vollem Umfang von den Beiträgen der Zivilgesellschaft profitieren könnten (Annan 2000: 69 f.). Im Jahre 2002 hat der Generalsekretär dann in einem Bericht an die Generalversammlung mit dem Titel „Stärkung der VN: eine Agenda für weiteren Wandel“ angekündigt, dass er eine Arbeitsgruppe mit prominenten Persönlichkeiten einrichten würde, die die Beziehung zwischen den VN und der Zivilgesellschaft prüfen solle (Annan 2004a, S. 1 f.). Die Generalversammlung entsprach mit ihrer Resolution 57/300 vom 20. Dezember 2002 dieser Intention. Dementsprechend setzte der Generalsekretär im Februar 2003 eine so genannte „Hochrangige Gruppe“ prominenter Persönlichkeiten unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten Brasiliens, Cardoso, ein. Der Auftrag der Gruppe lautete, die bestehenden Richtlinien, Entscheidungen und Praktiken zu überprüfen, die den Zugang und die Partizipation von Organisationen der Zivilgesellschaft in den Beratungs- und Entscheidungsprozessen der VN regeln, und Möglichkeiten zu identifizieren, um es zivilgesellschaftlichen Akteuren einfacher zu machen, sich in vollem Umfang an den Aktivitäten der VN zu beteiligen (Annan 2004a, S. 1 f.).

In ihrem im Juni 2004 erschienenen Bericht spricht sich die Hochrangige Gruppe zunächst entschieden dafür aus, dass die VN eine aktivere Rolle bei der Stärkung von Global Governance und bei der Bewältigung der Demokratiedefizite, die sie aufweist, einnehmen sollten. Ihrer Auffassung nach sind die Regierungen nicht mehr dazu in der Lage, die globalen Herausforderungen alleine zu bewältigen. Durch ihren Einfluss auf intergouvernementale Einrichtungen, nationale Parlamente und die Medien könne die Weltorganisation dazu beitragen, die Demokratie im Hinblick auf die neuen globalen Gegebenheiten und Anforderungen so umzugestalten, dass sie für die internationale Politik an Bedeutung gewinnen könne (We the peoples 2004: 30). Dabei versteht die Hochrangige Gruppe unter Demokratisierung zunächst recht allgemein eine Verbreiterung der Legitimations- und Unterstützungsbasis der VN. Effektive Strategien müssten sich auf die Macht der öffentlichen Meinung beziehen, auf die Kreativität und Überzeugungskraft der Zivilgesellschaft, auf die Ressourcen und Fähigkeiten des privaten Sektors und auf die Kapazitäten vieler anderer Bezugsgruppen (We the peoples 2004: 28). Die VN müssten lernen, Fähigkeiten und Initiativen zu entwickeln, um all diejenigen zusammenzubringen, die für die globalen Probleme von Bedeutung seien (We the peoples 2004: 9).

In der weiteren Argumentation nimmt die Hochrangige Gruppe dann eine Weichenstellung vor, die deutlich macht, dass bei der Demokratisierung der VN nicht in erster Linie an eine Parlamentarisierung gedacht ist. Dies wird demokratietheoretisch damit begründet, dass die Idee der partizipatorischen im Vergleich zur repräsentativen Demokratie an Bedeutung gewonnen habe. Die Legitimität von politischen Prozessen könne nicht mehr allein aus der Wahlurne abgeleitet werden. Als ihre Hauptreferenzpunkte werden hingegen die öffentliche Meinung, die sich zu einem machtvollen Organ bei der Gestaltung von Politik und von globalen Prioritäten entwickelt habe, sowie die globale Bürgerschaft genannt. Intergouvernementale Organisationen seien aufgefordert, sich beiden gegenüber verantwortlicher, transparenter und responsiver zu verhalten (We the peoples 2004: 30). Die Verstärkung der Beziehungen zur Zivilgesellschaft bringe die VN in Einklang mit der globalen öffentlichen Meinung und erhöhe so ihre Legitimität. Dies stärke wiederum ihre Fähigkeit, mit neuen Herausforderungen umzugehen und sich zu einer Organisation zu entwickeln, die wirklich an die von ihr repräsentierten Völker rückgebunden sei. Dabei nimmt die Hochrangige Gruppe aber eine deutliche Unterscheidung zwischen Willens- und Entscheidungsbildung vor. Letztere soll ganz ausdrücklich den Regierungen vorbehalten bleiben (We the peoples 2004: 15, 26 f.).

### **3. Die Parlamentarisierung der Vereinten Nationen**

#### **3.1 Die Entwicklung der Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen**

Die Vision eines Weltparlaments hat die politische Philosophie bereits vor Jahrhunderten bewegt. Konkretere Vorstellungen zu einer Parlamentarisierung von internationalen Organisationen gibt es jedoch erst seit wenigen Jahrzehnten (Archibugi 1995: 137). Das Engagement für diese Idee blieb dabei auf wenige Gremien und Organisationen beschränkt. Für lange Jahre ist die „World Federalist Movement“, gegründet 1947 in der Schweiz, eine der wenigen sachverständigen Institutionen für Vorschläge zur Einrichtung eines Weltparlaments gewesen (Patomäki/Teivainen 2004: 139 f., 204). Erst mit dem Ende des Kalten Krieges hat der Gedanke, das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation auch bei einer Reform der VN zur Anwendung zu bringen, eine weitere Verbreitung gefunden (Kissling 2005: 18). Namhafte Einzelpersonen und Vereinigungen begannen damit, sich das Ziel einer Zweiten Kammer oder einer Volksversammlung der VN als Nebenorgan der Generalversammlung auf die Fahnen zu schreiben. Aus einer dieser Vereinigungen ist das „International Network for a UN Second Assembly“ (INFUSA) entstanden, das zusammen mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen die „Campaign for a More Democratic United Nations“ (CAMDUN) initiierte, die zwischen 1990 und 1993 drei Hauptkonferenzen organisierte. Die radikalste Forderung, die dabei erhoben wurde, betrifft die Einrichtung einer zweiten Versammlung der VN, die in Übereinstimmung mit der Präambel der VN-Charta („We, the Peoples of the United Nations“) ausdrücklich die Völker und nicht die Regierungen repräsentieren sollte. In den vergangenen Jahren sind dann eine ganze Reihe weiterer Vorschläge gemacht worden (Kissling 2005: 22; Archibugi 1995; 137).

Vor allem seit Beginn der neunziger Jahre haben sich zahlreiche Gremien und Konferenzen mit dem Konzept einer Parlamentarisierung der VN und der generellen Frage einer parlamentarischen Dimension auf internationaler Ebene befasst (Bummel 2004: 17 f.). Unter den Vorschlägen zur Einführung von neuen Institutionen nahmen die Konzepte einer parlamentarischen Versammlung sowie eines direkt gewählten Parlaments in den neunziger Jahren einen besonders großen Raum ein (Kissling 2005: 19). Dabei wurde vielfach davon ausgegangen, dass globale Demokratie sich in Gestalt eines Weltparlaments manifestieren werde. Das „World Federalist Movement“ hat seit 1992 Pläne zur Demokratisierung der VN mit Vorschlägen zur Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung verbunden, dabei ausgehend von der Vorstellung, dass dies der erste Schritt zur Etablierung eines Weltparlaments sei (Patomäki/Teivainen 2004: 139 f.,

204). Im Jahre 2003 haben sich einige deutsche und internationale NGOs zum Komitee für eine demokratische UNO (KDUN) zusammengeschlossen, um das Vorhaben einer „United Nations People’s Assembly“ (UNPA) systematisch und strategisch voranzutreiben (Kissling 2005: 23).

Parallel zur Diskussion in einschlägigen Fachkreisen hat das Konzept einer Parlamentarisierung der VN auch zunehmende Unterstützung aus Gesellschaft und Politik erfahren. So stammt von einer Reihe namhafter Einzelpersonen, unter ihnen auch prominente deutsche Gesellschaftswissenschaftler wie Jürgen Habermas und Ernst-Otto Czempiel, der Vorschlag, entweder die Generalversammlung in ein repräsentatives Gremium umzuwandeln oder eine parlamentarische Versammlung aus Vertretern der Parlamente der VN-Mitgliedstaaten einzurichten, die zunächst beratend, später mit bindender rechtlicher Autorität ausgestattet sein könnte (Kissling 2005: 19). Ähnliche Initiativen kamen aus dem parlamentarischen Bereich. Im Frühjahr 1993 wurde die Einrichtung einer UNPA vom Auswärtigen Ausschuss des kanadischen Parlaments unterstützt, Anfang 1994 durch eine Resolution des Europäischen Parlaments. Die parlamentarische Versammlung des Europarats subsumierte unter „parlamentarischer Dimension“ in einer Resolution aus dem Jahre 2000 ein Gremium der VN mit Kompetenzen ähnlich denen, über die die Parlamentarische Versammlung des Europarats verfügt. Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung schon im Jahre 1999 dazu auf, dazu beizutragen, eine parlamentarische Dimension der VN zu schaffen (Bummel 2004: 17 f.). In einem Entschließungsantrag vom Juni 2005 hat der Deutsche Bundestag diese Haltung noch einmal unterstrichen und präzisiert. Nach seinem Willen sollen zum einen die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle an der deutschen Politik in den VN verstärkt und zum anderen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die IPU sich zum parlamentarischen Arm im Institutionensystem der VN entwickeln kann (Deutscher Bundestag 2005).

Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich auch bei den VN selbst sowie in deren Umfeld die Ansicht verbreitet, dass Reformkonzepte für die VN eine parlamentarische Dimension beinhalten sollten. Diese Idee hat nicht zuletzt deshalb Auftrieb erhalten, weil im öffentlichen Engagement für globale Prozesse eine Lücke entstanden war, nachdem die Zeit der großen VN-Konferenzen vorbei zu sein schien (vgl. auch *We the peoples* 2004: 49). In ihrer Millenniums-Erklärung haben die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedsländer sich dazu bekannt, bei der Verwirklichung der dort niedergelegten Entwicklungsziele sowohl die Zivilgesellschaft als auch die nationalen Parlamente, vertreten durch ihren internationalen Zusammenschluss, die IPU, stärker als

bisher einzubinden (Bummel 2004: 2).<sup>1</sup> Weitergehende Vorstellungen entwickelte das Millennium-Forum der Zivilgesellschaft im Jahre 2000, das die Forderung nach einer Parlamentarischen Versammlung bei den VN in seiner Abschlusserklärung aufgriff und zu dem Vorschlag verdichtete, ein solches Gremium auf der Grundlage proportionaler Vertretung gemäß den Bevölkerungszahlen der Mitgliedsländer einzurichten. Der Aufgabenbereich dieser parlamentarischen Vertretung sollte dabei allmählich von einer rein beratenden hin zu einer gesetzgebenden Funktion ausgedehnt werden (Kissling 2005: 24).

### **3.2 Die Vorschläge der Cardoso-Kommission zur Parlamentarisierung der Vereinten Nationen**

Trotz ihrer – wie oben im Abschnitt 2.4 dargestellt – äußerst skeptischen Haltung gegenüber einer echten Parlamentarisierung hat die Cardoso-Kommission innerhalb der VN die bislang konkretesten und am weitesten gehenden Überlegungen zur Einführung einer parlamentarischen Dimension in das System der VN angestellt. Angesichts ihres Auftrages, vor allem die Beziehungen der VN zur Zivilgesellschaft zu untersuchen, behandelt die Kommission diese Frage jedoch in einem weiteren Kontext, in dem die parlamentarische nur eine unter verschiedenen Dimensionen darstellt. Um das erklärte Ziel, die Demokratiedefizite der Global Governance abzubauen, zu erreichen, hält es die Cardoso-Kommission für erforderlich, einen Dialog mit allen für die internationale Politik wichtigen Akteuren, nicht nur mit der Zivilgesellschaft, aufzunehmen. Um diese weitergehende Perspektive zum Ausdruck zu bringen, hat die Kommission bewusst den Begriff „constituencies“ (Wählerschaft, Bezugsgruppe) gewählt. Sie geht dabei von der Existenz globaler Politiknetzwerke aus, die eher als hierarchische Organisationen über die Fähigkeit verfügten, sich mit den gegenwärtigen globalen Herausforderungen auseinanderzusetzen. Wenn die VN stärker als bisher die Zusammenarbeit mit solchen Akteuren suchten, führten sie verschiedene komplementäre Kapazitäten zusammen und könnten damit Synergieeffekte für die internationale Politik erzielen (We the peoples 2004: 31).

In diesem Zusammenhang regt der Cardoso-Report auch die Intensivierung der Beziehungen der VN zu gewählten Repräsentanten an. Ein systematischeres Engagement von Parlamentariern, nationalen Parlamenten und lokalen Autoritäten in den VN werde die

---

<sup>1</sup> Als Zeichen der Annäherung zwischen der Weltorganisation und den nationalen Parlamenten kann auch die Tatsache gewertet werden, dass zeitgleich zum Millenniumsgipfel auf Einladung der VN erstmals eine weltweite Parlamentspräsidentenkonferenz stattfand. Bei der Wiederholung der Konferenz im Jahre 2005 sollen die seit dem Gipfel erzielten Ergebnisse hinsichtlich der Millenniumsziele diskutiert werden.

Global Governance effektivieren, die Demokratiedefizite in den intergouvernementalen Beziehungen offen legen, die repräsentative Demokratie stärken und die VN besser mit der öffentlichen Meinung vernetzen (We the peoples 2004: 10). Daher sollen die Beziehungen mit Mandatsträgern auf nationaler und lokaler Ebene strategischer angelegt werden. Vier konkrete Maßnahmen erscheinen dafür besonders geeignet:

1. Eine Erhöhung der Aufmerksamkeit von nationalen Parlamenten für Vorgänge in den VN. Die Themen der VN sollen den nationalen Parlamenten auf eine systematischere Art und Weise näher gebracht werden. Die nationalen Parlamente sollen regelmäßig ermutigt werden, über wichtige Angelegenheiten, die in den VN zur Sprache kommen, Debatten abzuhalten.
2. Schaffung effektiverer Gelegenheiten für die Beteiligung von Parlamentariern an Foren der VN. Die Mitgliedstaaten sollen regelmäßig Mitglieder ihrer Parlamente in die Delegationen zu wichtigen VN-Treffen aufnehmen. Abgeordnete, die sich auf bestimmte Themengebiete spezialisiert haben, könnten eingeladen werden, in wichtigen Ausschüssen und in speziellen Sitzungen der Generalversammlung zu sprechen.
3. Engere Vernetzung der nationalen Parlamente mit den internationalen deliberativen<sup>2</sup> Prozessen. Als geeignete Einzelmaßnahme wird etwa die Förderung von Debatten innerhalb der VN zur engeren Einbindung von Parlamenten und Parlamentariern angesehen. Außerdem sollen mit Hilfe der IPU und anderer Parlamentariervereinigungen verschiedene Wege der Zusammenarbeit der VN mit Parlamentariern erprobt werden.
4. Schaffung einer institutionellen Heimstätte für engagierte Parlamentarier bei den VN. Konkret wird zum einen vorgeschlagen, eine Verbindungseinheit „Gewählte Repräsentanten“, ähnlich dem bereits existierenden Verbindungsdienst „Nichtregierungsorganisationen“, einzurichten. Zum anderen regt die Kommission an, bei den VN so genannte „globalpolitische Ausschüsse“ einzusetzen, die aus Parlamentariern aus einer global repräsentativen Auswahl von Ländern bestehen könnten (vgl. insgesamt We the peoples 2004: 10, 19, 46-50).

Da der letztgenannte dieser vier Vorschläge die höchste politische Brisanz aufweist und die stärksten Kontroversen ausgelöst hat, sollen hier auch die Details aufgeführt werden.

---

<sup>2</sup> Dieser Begriff verweist auf das normative Modell der „deliberativen Demokratie“, demzufolge Bürger frei von inneren und äußeren Zwängen in einem auf Überzeugungskraft und systematischen Erwägungen basierenden Meinungs- und Willensbildungsprozess zu einer Verständigung über ihre gemeinsamen Ziele und Interessen gelangen. Vgl. Schultze 2002: 121 f.

Die Hochrangige Gruppe schlägt vor, als Experiment globale „Public Policy“-Ausschüsse bei den VN einzurichten, die sich aus bis zu 30 Parlamentariern zusammensetzen würden und regional repräsentativ sein sollten. Diese Ausschüsse würden aus Parlamentariern der wichtigsten Fachausschüsse aus einer repräsentativen Zahl von Ländern bestehen. Die nationalen Parlamente würden eingeladen, durch ihre Präsidenten zwei bis vier Mitglieder auszuwählen, die die Parteilichkeit im Parlament repräsentieren (We the peoples 2004: 48, 49). Die ersten globalen „Public Policy Committees“ wären noch informell mit rein beratender Funktion, bestehend aus einer Ad Hoc-Gruppe von Ländern. Später könnten sie formalisiert werden, möglicherweise mit dem Ziel, global repräsentative Ausschüsse für alle globalen Prioritäten zu bilden, mit dem Recht, politische Empfehlungen samt Fortschrittskontrolle an die VN und die Mitgliedsstaaten zu geben (We the peoples 2004: 49).

Die politischen Reaktionen auf die Vorschläge der Cardoso-Kommission zur Parlamentarisierung der VN waren gedämpft bis ablehnend. Auch der Generalsekretär der VN zeigte hier große Zurückhaltung, indem er in seiner Stellungnahme vor allem auf die bereits erzielten Fortschritte verwies. Über die Jahre habe das Engagement von Parlamentariern in der Arbeit der VN bereits vielfältige Formen angenommen. Ihre Partizipation an nationalen Delegationen und durch verschiedene parlamentarische Organisationen habe dazu beigetragen, die VN näher an die Bürger und ihre gewählten Repräsentanten heranzubringen. Die konkreten Vorschläge des Cardoso-Berichts greift der Generalsekretär hingegen nicht auf. Vielmehr beschränkt er sich darauf, sie der Aufmerksamkeit der Generalversammlung zu empfehlen. Seinen Vorstellungen zufolge soll es auch zukünftig lediglich informelle Treffen von Parlamentariern aus Anlass bestimmter Fachkonferenzen geben (Annan 2004b: 5).

Deutlichere Kritik an den Vorschlägen der Cardoso-Kommission kommt aus den Parlamenten. Exemplarisch dafür ist die Stellungnahme, die der Deutsche Bundestag in einem gemeinsamen Antrag aller Fraktionen im September 2004 abgegeben hat. Darin wird zwar der Vorschlag einer stärkeren Einbindung der Abgeordneten nationaler Parlamente in die Arbeit der VN grundsätzlich begrüßt. Die konkreten Maßnahmen, die der Bericht vorschlägt, werden vom Bundestag aber zurückgewiesen, und zwar mit folgender Begründung:

„Der in dem Bericht der Cardoso-Kommission enthaltene Vorschlag zur parlamentarischen Beteiligung im UNO-System wird den Prinzipien demokratischer Legitimierung parlamentarischer Tätigkeit nicht gerecht. Daher lehnt der Deutsche Bundestag die von der ‚Hochrangigen Gruppe für Zivilgesellschaft‘ vorgeschlagenen ‚Global Public Policy Committees‘ ab ... Die Zusammensetzung dieser Gremien und die Auswahl der Teil-

nehmer wären nicht ausreichend demokratisch legitimiert und würden die Unabhängigkeit der Parlamentarier von der Exekutive ebenso wenig respektieren wie das Selbstverständnis und die künftige Rolle der IPU als parlamentarischer Arm der VN.“ (Deutscher Bundestag 2004; vgl. hierzu auch Deutscher Bundestag 2005).

Noch schärfer fiel die Reaktion der IPU aus, u. z. obwohl man von Seiten der VN den expliziten Versuch gemacht hatte, in dieser Organisation für die Vorschläge der Cardoso-Kommission zu werben. Im Januar 2004 hatte die ehemalige schwedische Parlamentspräsidentin Brigitta Dahl als für die Beziehungen zwischen den VN und den nationalen Parlamenten zuständiges Mitglied der Cardoso-Kommission sich in Genf, am Hauptsitz der IPU, mit Mitgliedern des Vorbereitungs-Komitees für die Konferenz der Parlamentspräsidenten im Jahre 2005 getroffen und ihre Gedanken und Empfehlungen zum Thema dargelegt. Ungeachtet dessen äußerten die IPU-Mitglieder sowohl gegen den Ansatz als auch gegen die konkreten Empfehlungen des Kommissionsmitglieds ernsthafte Bedenken. In der Stellungnahme des Exekutivausschusses der IPU zum Cardoso-Bericht der VN, die vom Rat übernommen wurde, drückt die IPU ihren entschiedenen Widerspruch gegen die Stoßrichtung des Berichts aus und formuliert anschließend ihre eigenen Schlussfolgerungen (Cooperation with the United Nations System 2004). Die Kritik an dem Bericht lässt sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. In dem Vorschlag, parlamentarische Ausschüsse der Autorität einer intergouvernementalen Organisation wie den VN unterzuordnen, komme eine Missachtung der elementaren Prinzipien der Teilung und Unabhängigkeit der Gewalten sowie der fairen Repräsentation und demokratischen Legitimation zum Ausdruck.
2. Die von der Cardoso-Kommission vorgeschlagenen parlamentarischen Mechanismen innerhalb der VN seien fast identisch mit denen, die im Rahmen der IPU bereits existierten. In dem Bericht seien dieselben Arten von Aktivitäten vorgesehen, die die IPU bereits seit etlichen Jahren ausübe.
3. Der Bericht greife Kooperationsformen zwischen VN und IPU auf, wie sie in dem Bericht des VN-Generalsekretärs vom Juni 2001 über die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen bereits definiert worden seien, und übertrage sie einfach auf eine neue, in das VN-System eingegliederte Institution.
4. Die Cardoso-Kommission lasse Existenz und Funktion der IPU vollkommen außer Betracht. Die IPU werde in dem Bericht lediglich als eine Vereinigung von Parlamentariern bezeichnet. Dies stehe jedoch in direktem Widerspruch nicht nur zur Satzung der IPU, sondern auch zu offiziellen Dokumenten der VN,

einschließlich der letzten Berichte des Generalsekretärs und der Millenniums-Deklaration, die die IPU als Weltorganisation der Parlamente anerkennen (Cooperation with the United Nations System 2004).

Insgesamt ist man in der IPU der Ansicht, dass die Realisierung der Vorschläge der Cardoso-Kommission zu einer Verdoppelung des Aufwandes führen, Ressourcen verschwenden und den demokratischen Charakter des Vorhabens kompromittieren würde. Daher sollten die VN und die IPU sich für einen substantiellen Prozess der Konsultationen stark machen und eine Vision für eine echte parlamentarische Dimension der VN entwickeln. Es sei ratsam, der Partnerschaft zwischen VN und IPU die notwendige Zeit einzuräumen, um sich zu entwickeln und um substantielle Resultate hervorzubringen. Konkret knüpft die IPU dabei an einen Bericht des VN-Generalsekretärs an die Generalversammlung vom Juni 2001 an, in dem er verschiedene Maßnahmen nennt, die ergriffen werden sollten, um die in der Millenniumsdeklaration genannten Ziele zur Entwicklung der Beziehungen zwischen den VN und der IPU zu erreichen. In Reaktion auf diesen Bericht hat die IPU interne Reformen in Gang gesetzt, die die Rahmenbedingungen für eine engere Zusammenarbeit mit den VN verbessern sollen. Die neuen Verfahren sollen solche parlamentarischen Debatten und Initiativen fördern, die grundlegende Ziele der VN-Agenda zum Gegenstand haben. Nach Auffassung der IPU setzt die Reform genau das um, was die Cardoso-Kommission für die VN empfiehlt, nämlich insbesondere die Einrichtung von ausgewählten parlamentarischen Ausschüssen zu vorrangigen Themen der VN-Agenda (Cooperation with the United Nations System 2004).

### **3.3 Vorschläge zur Einrichtung einer parlamentarischen Vertretung bei den VN**

Vorschläge zur Parlamentarisierung der VN sollten vor dem Hintergrund der bisherigen Rolle der Generalversammlung betrachtet werden. Die Generalversammlung zieht zwar wegen ihrer repräsentativen und operativen Defizite vielfach Kritik auf sich, sie ist zugleich aber auf globaler Ebene die Institution mit der höchsten demokratischen Legitimation. Durch die Anwendung des Prinzips „Ein Land – eine Stimme“ verkörpert sie das Ideal souveräner Gleichheit aller VN-Mitglieder. Damit ist gewährleistet, dass auch kleine, schwache Staaten grundsätzlich die Chance zur Beteiligung an der Willensbildung in der internationalen Politik haben. Daher wäre auch jeder Kompetenzgewinn der Generalversammlung auf Kosten des Sicherheitsrates gleichbedeutend mit einem Machtzuwachs für diese Staaten. Dieser Errungenschaft stehen aber zwei gravierende Defizite gegenüber. Zum einen ist es demokratietheoretisch problematisch, dass die

USA und Belize oder Luxemburg und Indien in der Generalversammlung ein gleiches Stimmengewicht haben. Das „one-state-one-vote“-Prinzip widerspricht den Grundsätzen proportionaler Repräsentation. Zum anderen handelt es sich bei der Generalversammlung um eine Körperschaft, die primär den Willen von Regierungen und allenfalls mittelbar auch den von Gesellschaften und Bürgern zum Ausdruck bringt (vgl. Patomäki/Teivainen 2004: 24 f.; Archibugi 1995: 138 f.).

An diesen widersprüchlichen Gegebenheiten knüpfen Parlamentarisierungskonzepte an, die die Einführung einer Zweiten Kammer bei den VN für unrealistisch oder unpraktikabel halten und die deshalb die Generalversammlung in ein Legislativorgan umwandeln wollen. Für Ernst-Otto Czempiel bildet die Dominanz der Exekutiven in der Generalversammlung den Ausgangspunkt entsprechender Überlegungen. Er hält zwar die Nationalstaaten nach wie vor für die wichtigsten Akteure im internationalen System, weist aber zugleich darauf hin, dass gesellschaftliche Akteure heute oft gleichberechtigt mit den Nationalstaaten im internationalen System auftreten und mit ihnen um politischen Einfluss konkurrieren. Um dem Machtgewinn der Gesellschaftswelt gegenüber der Staatenwelt Rechnung zu tragen, müsse die Generalversammlung der Weltorganisation von einer Konferenz der Botschafter, also der Exekutiven, in ein Repräsentativorgan umgewandelt werden, dem auch die Vertreter gesellschaftlicher Akteursgruppen angehören. Nach Czempiels Ansicht reicht für eine echte Demokratisierung die Registrierung von NGOs nicht aus. Wenn die VN die gesellschaftlichen Interaktionen, in denen sie mit Recht bedeutende Konfliktursachen vermuten, in den Griff bekommen wollten, müssen sie den gesellschaftlichen Akteuren auch eine Repräsentation zubilligen. Im Unterschied zum Cardoso-Bericht, der lediglich bürokratische Anpassungen der bestehenden Organisationsform an die gewachsenen Verflechtungen mit NGOs und Parlamenten und eine Angliederung ihrer Repräsentanten an das bestehende Institutionensystem empfiehlt, hält Czempiel eine mit der Änderung der VN-Charta verbundene Parlamentarisierung der VN für notwendig. Demokratietheoretisch sei diese Reform ohnehin überfällig. Denn während die meisten internationalen Organisationen – und viele Sonderorganisationen der VN – inzwischen längst wenigstens eine parlamentarische Versammlung besitzen, seien die VN bisher nicht grundlegend reformiert worden. Durch eine solche Reform würde die Generalversammlung zu einer Art „Weltparlament“, in dem alle Akteursgruppen vertreten seien, die die internationale Politik gestalten oder von ihr betroffen sind (Czempiel 1994: 158; Czempiel 2005).

Anders als Czempiel, der sich vor allem für die grundsätzliche Frage der institutionellen Integration der gesellschaftlichen Akteure in das System der VN interessiert, setzten sich die meisten anderen Konzepte zu einer Parlamentarisierung der Generalversammlung auf die eine oder andere Weise mit dem Problem des unterschiedlichen Bevölke-

zungsumfangs der Staaten auseinander. Als minimale Anforderung an eine Reform der Generalversammlung gilt eine an der Bevölkerungsstärke orientierte Stimmengewichtung. Es gibt aber auch weiter gehende Vorschläge, etwa den, das Stimmengewicht zusätzlich an den Beitrag zum Budget der VN zu binden (vgl. Patomäki/Teivainen 2004: 24 f.; Archibugi 1995: 138 f.; Ahlborn/Berschauer 2002: 242).

Gegen all diese Konzepte lassen sich schwerwiegende Einwände erheben, die vor allem mit dem Charakter der Generalversammlung zu tun haben. Das „one-state-one-vote-Prinzip“ gehört ebenso wie die institutionelle Zweiteilung in Generalversammlung und Sicherheitsrat zum etablierten Kernbestandteil der VN, für dessen Änderung sich kaum eine Mehrheit unter den Mitgliedern finden lassen dürfte. Von den zahlreichen kleinen Staaten dürfte kaum eine Zustimmung zu einer Maßnahme zu erwarten sein, die sie politisch marginalisiert. Außerdem wäre der Übergang zu einer an der Bevölkerungsstärke orientierten Stimmengewichtung konsequenterweise verbunden mit einem Ersatz der Repräsentanten von Regierungen durch gewählte Vertreter. Damit würden aber die Regierungen ihr spezifisches Vertretungsorgan bei den VN verlieren. Eine internationale Organisation ohne ein exekutives Gremium wäre aber kaum denkbar. Schließlich scheint insbesondere in dem Konzept von Czempiel ungeklärt, wie die Generalversammlung gleichzeitig in ein Repräsentativorgan von gesellschaftlichen Akteuren (NGOs) und von Parlamentariern verwandelt werden soll. Geht es in dem einen Fall um eine demokratisch letztlich nicht legitimierte Lobby der internationalen Politik, für deren angemessene Beteiligung an einem Repräsentativorgan es kaum Kriterien gibt, haben wir es im anderen Fall mit einer nach einem bestimmten Schlüssel vorzunehmenden Mandatsverteilung zu tun.

Eine Möglichkeit, diese Probleme zu umgehen, besteht darin, die formale Gleichheit der Staaten in der Generalversammlung beizubehalten und dieser Körperschaft eine weitere an die Seite zu stellen. Begründet wird dies etwa von Gareis und Varwick mit dem Argument, dass die Generalversammlung in ihrer heutigen Form keineswegs das demokratische Gegenstück zum Sicherheitsrat sei. Um die demokratische Legitimation der VN zu erhöhen, sei dem Vorschlag der Vorzug zu geben, eine Parlamentarierversammlung nach dem Vorbild der OSZE oder der NATO einzurichten. Während eine Kammer bei den VN wie bisher nach dem „one-state-one-vote-Prinzip“ aus Regierungsvertretern zusammengesetzt wäre, würde eine zweite Kammer aus Parlamentsdelegierten bestehen (Gareis/Varwick 2003: 303; Varwick 2004: 40). Andere Überlegungen gehen dahin, auch die Sonderorganisationen und Spezialorgane mit parlamentarischen Gremien auszustatten. So schlägt beispielsweise die Europäische Union in einer Entschließung zur Weltordnungspolitik vom März 1999 vor, parlamentarische Gremien zu schaffen, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und

regionalen Parlamente zusammensetzen (Gareis/Varwick 2003: 304). Für die Umsetzung eines solchen Reformprojektes gäbe es im Prinzip zwei Möglichkeiten. Eine davon würde darin bestehen, mit einem symbolischen Weltparlament zu beginnen und seine Reichweite und Macht allmählich auszudehnen. Das angestrebte Endergebnis wäre eine gesetzgebende Körperschaft, deren Funktion mit der der Parlamente souveräner Staaten eng verwandt wäre. Alternativ dazu wäre es denkbar, die Rolle eines Parlaments neu zu definieren. Ein Weltparlament könnte z. B. eine Rahmen setzende Institution mit spezifischen, der internationalen Entscheidungsebene angepassten Funktionen sein (Patomäki/Teivainen 2004: 2004).

Einer der am weitesten gehenden Vorschläge aus neuerer Zeit ist von Richard Falk und Andrew Strauss formuliert worden, die explizit die Forderung nach einem voll entwickelten Weltparlament erheben. Ihrer Argumentation zufolge würde eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene globale Versammlung die internationalen Beziehungen so verändern, dass sie dem politischen Entscheidungsprozess in den am weitesten entwickelten demokratischen Gesellschaften entsprechen würden (Patomäki/Teivainen 2004: 140 f.). Ähnlich argumentiert das Komitee für eine Demokratische UNO (KDUN), das jüngst ein sehr konkretes und detailliertes Konzept zur Parlamentarisierung der VN vorgelegt hat. Das Komitee sieht in der Einrichtung einer UNPA den entscheidenden Schritt, um eine neue Qualität, neue Impulse und stärkere Bürgerrepräsentation in das internationale System einzuführen. In einer ersten Stufe ist vorgesehen, die UNPA der VN-Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation anzugliedern. Zunächst nur in beratender Funktion tätig, soll die Versammlung in späteren Entwicklungsstufen nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten ausgestattet werden. Als Vorbild für einen solchen Prozess wird das Europäische Parlament angeführt. Zusammengesetzt wäre das Organ zunächst aus Abgeordneten nationaler Parlamente. Im Rahmen einer umfassenden VN-Reform könnte der UNPA dann letztlich der Status eines VN-Hauptorgans zugewiesen werden (Bummel 2004: 3 f.). Die UNPA soll allen Mitgliedsländern der VN offen stehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen. Eine exklusive Mitgliedschaft wird mit dem Argument abgelehnt, dass sie eine globale Perspektive unglaubwürdig machen und untergraben würde. Gleichwohl wäre der demokratische Charakter der UNPA dadurch gesichert, dass es sich bei der Mehrheit der Mitgliedsländer bereits heute um Demokratien handele (Bummel 2004: 10, 16).

In einem von Archibugi vorgelegten Konzept würde sich das Wahlsystem für die Völkerversammlung nicht substantiell von dem unterscheiden, das für das Europäische Parlament gilt: Vorgesehen wäre eine gewisse Anzahl von Abgeordneten für jedes Land, dabei grundsätzlich proportional zu seiner Bevölkerung, allerdings korrigiert um

einen Faktor, der auch die Repräsentation des kleinsten Landes sicherstellen würde (Archibugi 1995: 142). Grundlage für die Bestimmung der Anzahl der Delegierten je Land könnte die Festlegung auf eine an der Bevölkerungszahl orientierte, abgestufte Staffelung bilden, wie sie den bestehenden parlamentarischen Versammlungen entspricht (Bummel 2004: 12). Umgesetzt in ein konkretes Modell könnte in einem solchen Parlament, ausgehend von einer Gesamtheit von 560 Mitgliedern, das bevölkerungsreichste Land (China) 31 Sitze einnehmen, während Länder mit bis zu einer Million Einwohnern nur jeweils einen Sitz hätten (Archibugi 1995: 142). Wenn jedes Land im Schnitt drei Delegierte entsenden würde, wäre das UNPA immer noch kleiner als der Deutsche Bundestag, also durchaus handlungsfähig (Gareis/Varwick 2003: 304).

### **3.4 Der Wandel der IPU zum parlamentarischen Arm der VN**

Eine vielfach diskutierte Alternative zur Einrichtung einer Zweiten Kammer bei den VN stellt die Umwandlung der Interparlamentarischen Union (IPU) zum parlamentarischen Arm der VN dar (Komitee 2004: 8). Auch die IPU selbst hat in neuerer Zeit auf verschiedene Weise ihr Bestreben zum Ausdruck gebracht, sich zu einer solchen Institution zu entwickeln (Kissling 2005: 8). Gedacht ist dabei zunächst an eine verstärkte Kooperation mit den VN. Quasi als Vorstufe zu einer Völkerversammlung soll ein permanentes gemeinsames Treffen zwischen der IPU und den VN etabliert werden (Patomäki/Teivainen 2004: 30 f.). Für diese Option sprechen zunächst Tradition und Charakter der IPU. Als eine seit über hundert Jahren existierende Organisation repräsentiert die IPU das weltweit älteste Diskussionsforum für Parlamentarier. Da eine ihrer Hauptaufgaben darin besteht, internationale Konflikte zu thematisieren und kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern, könnte ihre Aufwertung dazu beitragen, die Verfahren zur Beilegung internationaler Streitigkeiten zu effektivieren (vgl. auch Pöhle 2003: 139, 141). Außerdem verfolgt die IPU ebenso wie die VN das Ziel, die Ausbreitung von „good governance“ und Demokratie weltweit zu fördern (Annan 2002).

In den vergangenen zehn Jahren haben sich die beiden Organisationen bereits erheblich angenähert und ihre Verbundenheit in zahlreichen Stellungnahmen und Resolutionen zum Ausdruck gebracht. Im Jahre 1995 bezeichnete der damalige VN-Generalsekretär die IPU als die erste Institution, die den demokratischen Imperativ in die internationale Rechtsordnung eingebracht habe. Sie sei in dieser Hinsicht der bevorzugte Partner der VN (Kissling 2005: 26). Ein Jahr später wurde ein Abkommen zwischen den VN und der Interparlamentarischen Union geschlossen, das die Grundlage für eine Kooperation zwischen den beiden Organisationen legte. Dem folgten Abkommen zwischen der IPU und einer ganzen Reihe von Sonder- und Unterorganisationen der VN. In der Millenni-

umsdeklaration der VN haben die Staats- und Regierungschefs dann beschlossen, die weitere Kooperation zwischen den VN und den nationalen Parlamenten vermittelt über deren Weltorganisation, die IPU zu stärken, und zwar in verschiedenen Feldern, einschließlich Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, internationales Recht und Menschenrechte sowie Demokratie und Geschlechterfragen (Annan 2004c). Am 7. Dezember 2001 nahm die Generalversammlung der VN eine Resolution an, in der sie den Generalsekretär bat, zu ihrer 57. Sitzung einen Bericht über die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den VN und der IPU vorzulegen. Der entsprechende Bericht legt dann im Einzelnen die wachsende Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen dar und zeigt damit auf, wie die parlamentarische Dimension bereits in die Arbeit der VN eingebracht wird. Der Bericht listet auch die Beiträge der Parlamentarier zu wichtigen Veranstaltungen der VN auf (Annan 2002). Mittlerweile wird dieser Bericht regelmäßig in einem zweijährigen Turnus erstellt.

In einer Resolution über die Rolle der Parlamentarier bei der Entwicklung von Public Policies im Zeitalter der Globalisierung, verabschiedet auf der 107. IPU-Konferenz in Marrakesch, wird noch einmal der Wunsch der IPU nach einer stärkeren Kooperation zwischen den VN und den nationalen Parlamenten, vermittelt durch die IPU, unterstrichen (Annan 2002). Am 19. November 2002 hat die Generalversammlung der VN die Empfehlung des sechsten Ausschusses angenommen, die IPU einzuladen, an den Sitzungen und der Arbeit der Generalversammlung mit Beobachterstatus teilzunehmen. Dies bedeutet, dass die IPU, vertreten entweder durch Repräsentanten der Organisation oder durch Abgeordnete nationaler Parlamente, sich regelmäßig mit Redebeiträgen an Beratungen beteiligen können. Außerdem wird der IPU das Recht eingeräumt, ihre offiziellen Dokumente als Dokumente der Generalversammlung zirkulieren zu lassen. Als Ergebnis dieser Entscheidungen nahm der Präsident des IPU-Rates erstmals den Sitz ein, der in der Generalversammlung für die IPU reserviert ist. In den Beratungen wurde die Auffassung vertreten, dass nun ein neues Stadium der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen erreicht sei und insbesondere dass die IPU als Bindeglied zwischen den nationalen Parlamenten und den VN fungieren könne (Cooperation between the United Nations and the Inter-Parliamentary Union 2002; Annan 2004c). Zudem hat die VN-Generalversammlung den Sonderorganisationen des VN-Systems empfohlen, mit der IPU ähnliche Modalitäten der Zusammenarbeit wie die Generalversammlung zu vereinbaren (Bummel 2004: 8).

Für das Projekt einer weiter gehenden Annäherung zwischen den beiden Organisationen und insbesondere für die Idee einer Umwandlung der IPU in den parlamentarischen Arm der VN beinhalten die Vorschläge der Cardoso-Kommission einen Rückschlag. Denn sie laufen darauf hinaus, statt einer engeren, auch institutionellen Verzahnung

zwischen IPU und VN eigene parlamentarische Strukturen bei den VN aufzubauen und der IPU lediglich eine Partnerschaft mit diesen Strukturen anzubieten (We the peoples 2004: 50). Um dem gegenzusteuern und ihren eigenen Zielen Nachdruck zu verleihen, verweist die IPU auf einen Bericht des Generalsekretärs vom Juni 2001, in dem dieser anknüpfend an die Millenniumsdeklaration der VN einen Maßnahmenkatalog zur Entwicklung der Beziehungen zwischen den VN und der IPU vorschlägt. Außerdem wird hervorgehoben, dass die IPU in jüngster Zeit einiges unternommen habe, um ihrerseits diese Ziele voranzutreiben. So habe sie einen substanziellen Prozess der internen Reformen in Gang gesetzt, um ihre Arbeitsmethoden zu verfeinern und die richtigen Rahmenbedingungen für eine engere Zusammenarbeit mit den VN zu setzen. Die neuen Verfahren sollen dazu dienen, parlamentarische Debatten und Initiativen über die wichtigsten Ziele der VN-Agenda zu fördern. Mit der Einrichtung von ausgewählten parlamentarischen Ausschüssen zu vorrangigen Themen der VN-Agenda habe man auch jene institutionellen Neuerungen bereits vorgenommen, die die Cordoso-Kommission für die VN vorschläge. Als ein wichtiger Schritt in diese Richtung solle sich die jährliche parlamentarische Anhörung bei den VN zu einem substanzielleren Forum für einen parlamentarischen Input in die Arbeit der VN entwickeln (Cooperation with the United Nations System 2004).

Trotz solcher Reformschritte weist die IPU strukturelle Probleme und Defizite auf, die für die Entwicklung hin zu einer parlamentarischen Versammlung der VN gravierende Hindernisse darstellen. Dies betrifft vor allem die Verfahren zum Erwerb, die demokratische Qualität und die Reichweite der Mitgliedschaft. Während die IPU ursprünglich eine Vereinigung von individuellen Parlamentariern war, repräsentiert sie heute im Regelfall nationale Parlamente als korporative Mitglieder; d. h. die nationalen Parlamente wählen eine gewisse Zahl von Mitgliedern aus ihren Reihen aus und entsenden diese als Delegierte zur IPU (Pöhle 2003: 139, 141 f.; Kissling 2005: 8). Damit weist die IPU heute zwar eine höhere Repräsentativität auf als in ihrer früheren Eigenschaft als Parlamentarierversammlung, die Entwicklung hin zu einer Zweiten Kammer der VN würde aber langfristig eine direkte Wahl ihrer Mitglieder durch die Bevölkerung der verschiedenen Länder nahe legen. Mitglieder wären dann nicht mehr die Parlamente als Institution, sondern die direkt gewählten Abgeordneten. Damit ginge aber die unmittelbare Verbindung zu den nationalen Parlamenten verloren. Der Zugewinn an demokratischer Legitimation würde also damit erkaufte, dass die nationalen Parlamente ein wichtiges Verbindungsglied zur internationalen Politik verlieren. Bei einer Entwicklung der IPU zu einem echten Weltparlament müsste man über eine entsprechende Kompensation nachdenken (vgl. auch Bummel 2004: 9). Es gibt daher auch Überlegungen, die Auswahl der Mitglieder einer parlamentarischen Versammlung der VN den existieren-

den nationalen Parlamenten weiterhin zu überlassen (vgl. auch Patomäki/Teivainen 2004: 30 f.).

Zu den Unzulänglichkeiten der IPU gehört aus Sicht ihrer Kritiker auch ein Mangel an Repräsentativität. Dieser resultiere paradoxerweise aus ihrem universalen Anspruch. Nach den Statuten ist die IPU verpflichtet, auch Parlamente aus nicht demokratisch regierten Ländern aufzunehmen (Pöhle 2003: 143). Gerade für diese scheint die Mitgliedschaft besonders attraktiv zu sein, weil sie als Erlangung eines demokratischen Gütesiegels gewertet werden kann (Pöhle 2003: 142).<sup>3</sup> Umgekehrt akzeptieren nicht alle Parlamente, dass sie von der IPU repräsentiert werden, und manche sind nicht einmal Mitglied (We the peoples 2004: 50). Als besonders gravierendes Defizit ist anzusehen, dass die Repräsentanten des amerikanischen Kongresses schon seit langem nicht mehr an den Sitzungen der IPU teilnehmen (Zöpel/Masri 2003: 13; Pöhle 2003: 145) und die Mitgliedschaft der USA seit 2004 wegen ausstehender Beitragszahlungen sogar suspendiert ist. Schließlich leidet die IPU unter der Konkurrenz anderer internationaler Gremien. Schon jetzt behandeln verschiedene parlamentarische Versammlungen mit unterschiedlicher Kompetenz auf regional-kontinentaler Ebene dieselben aktuellen Themen. Zusammengenommen wird durch diese Defizite die organisatorische Effektivität der IPU und damit letztlich auch ihre weltpolitische Rolle erheblich beeinträchtigt. Das Ziel der IPU, sich zu einer Zweiten Kammer der VN zu entwickeln, kann daher auch als Bestandteil einer durchaus eigennützigen Strategie zur Abwendung eines drohenden Bedeutungsverlusts gedeutet werden (Pöhle 2003: 145, 148).

#### **4. Argumente für und gegen eine Parlamentarisierung der Vereinten Nationen**

In der Debatte der letzten Jahre über eine Demokratisierung von internationalen Institutionen hat sich eine Polarisierung zwischen einer partizipativ-deliberativen<sup>4</sup> und einer parlamentarisch-repräsentativen Grundkonzeption ergeben. Während erstere eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in internationale Entscheidungsprozesse fordern, treten letztere eher für die Einrichtung parlamentarischer Kammern ein (Kissling 2005: 1-3). Vertreter des zivilgesellschaftlichen Ansatzes, der offensichtlich auch von der Cardoso-Kommission vertreten wird, haben grundlegende Bedenken gegen eine Parlamentarisierung der VN, weil diese an Voraussetzungen geknüpft sei, die auf internationaler Ebene nicht gegeben seien. Mit der Einrichtung einer Zweiten Kammer werde das nationalstaatliche Modell der parlamentarischen Repräsentation auf die internati-

---

<sup>3</sup> Darüber hinaus haben Länder wie die Volksrepublik China (1996) und Nordkorea (1991) versucht, gegenüber den eigenen Völkern die demokratische Qualität ihrer Regimes zu demonstrieren, indem sie die Gastgeberrolle für die IPU übernahmen (Pöhle 2003: 142).

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 1.

onale Ebene projiziert, ohne dass es den dafür notwendigen demokratischen Unterbau gebe. Die Bedingung, aus der die Legitimität der parlamentarischen Willensbildung resultiert, nämlich die inklusive Repräsentation des politischen Gemeinwesens, das im Parlament seinen kollektiven Willen bilde, sei im internationalen System nicht gegeben (Patomäki/Teivainen 2004: 140 f.; Schmalz-Bruns 2005).

Bei der demokratiethoretischen Spezifizierung dieser Kritik werden vor allem drei Argumente vorgebracht:

1. In seiner heutigen Form zeichne sich Global Governance durch eine primär funktional-sektorale, netzwerkartige Struktur aus. Eine Parlamentarisierung der VN wäre mit diesem informellen Gefüge einer kaum integrierten Mehrebenenpolitik der heutigen Weltgesellschaft nicht vereinbar (Schmalz-Bruns 2005; Kissling 2005).
2. Da es bisher nicht zur Herausbildung eines supranationalen Gewaltmonopols gekommen sei, könnten die VN nicht ohne weiteres wie ein demokratischer Staat mit Gewaltenteilung organisiert werden. Es sei schwer vorstellbar, dass Mitglieder des Sicherheitsrates bereit wären, sich der Mehrheitsentscheidung einer parlamentarischen Versammlung der VN zu beugen (Schmalz-Bruns 2005; Gareis/Varwick 2003: 304; Varwick 2004: 40).
3. Eine parlamentarische Versammlung sei schwer vorstellbar, solange die Welt kein umfassendes Verständnis für die Identität als Weltbürgerschaft entwickelt habe (Patomäki/Teivainen 2004: 144). Dem dezentralen System souveräner Staaten, die das Internationale System bilden, fehle es an den Bedingungen für eine kollektiv-allgemeine Meinungs- und Willensbildung sowie an dem notwendigen politischen Gemeinschaftsbezug (Schmalz-Bruns 2005).

Vor diesem Hintergrund vertreten Kritiker der Parlamentarisierungsidee wie Rainer Schmalz-Bruns die Auffassung, dass eine parlamentarische Versammlung der VN Legitimationsdefizite eigener Art aufweisen würde. Denn in diesem Gremium würden sich lediglich partikularisierte Formen der Willens- und Entscheidungsbildung vollziehen, die unweigerlich zu wechselseitiger Fremdbestimmung der jeweils zufällig sich bildenden Mehrheiten führten. Seiner Auffassung nach müssten für eine echte Parlamentarisierung erst zwei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein: Einerseits eine zentralisierte Form der Entscheidungsbildung im Sinne einer minimalen Weltstaatlichkeit und andererseits eine Form der parlamentarischen Willensbildung über globale Themen in den nationalen oder regionalen Parlamenten (Schmalz-Bruns 2005).

Befürworter der Parlamentarisierungsidee sehen gerade in der analogen Nachbildung einer Völkerversammlung bei den VN nach nationalstaatlichen Vorbildern die Basis für eine beschleunigte Entwicklung der globalen Demokratie. Ihr Argument leitet sich aus der Annahme her, dass diese Versammlung selbst dann, wenn sie anfänglich nur eine schwache beratende Funktion hätte, auf Dauer an Bedeutung gewinnen würde. Sie können dabei auf die Entwicklung des Europäischen Parlaments verweisen, das durch die allmähliche Ausweitung seiner Kompetenzen ebenfalls erst nach und nach in die Funktion einer echten parlamentarischen Vertretung hineingewachsen sei. Diesen Überlegungen zufolge würde eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene globale Versammlung die internationalen Beziehungen so verändern, dass sie dem politischen Entscheidungsprozess in den am weitesten entwickelten demokratischen Gesellschaften entsprechen würden (Patomäki/Teivainen 2004: 140 f.). Dies wäre dann insofern ein Fortschritt für die globale Demokratie, als die parlamentarische Versammlung anders als die Generalversammlung auch nationalen Minderheiten und der Opposition eine Chance zur Repräsentation geben würde. Außerdem könnte es innerhalb der nationalen Delegationen zu einer Differenzierung dergestalt kommen, dass die Repräsentanten in der Generalversammlung geneigt wären, eine nationale staatszentrierte Linie zu verfolgen, während die Repräsentanten in der Völkerversammlung sich eher einer globalen Politik verpflichtet fühlen würden (Archibugi 1995: 141).

Hoffnungen knüpfen sich auch an die demokratische Sozialisations- und Ausstrahlungswirkung einer Parlamentarischen Versammlung der VN auf nichtdemokratische Regime. Optimistischen Auffassungen zufolge würde allein die Existenz einer Völkerversammlung auf Parlamentarier aus nicht-demokratischen Staaten einen demokratisierenden Einfluss ausüben und damit Impulse für das Vorrücken der Demokratie in den entsendenden Ländern geben (Bummel 2004: 10, 16). Schon heute verbindet man in der IPU die Aufnahme nichtdemokratischer Parlamente auch mit der Erwartung, durch konkrete Schulungsmaßnahmen wie Seminare über rechtsstaatliche Gesetzgebungsprozesse und parlamentarische Verfahrensweisen Delegierte aus solchen Ländern in Richtung auf eine demokratischere Haltung beeinflussen zu können (Pöhle 2003: 143). Ähnliche Wirkungen verspricht man sich von den in der Satzung verankerten Kriterien für die Zusammensetzung der IPU-Delegationen, welche etwa eine ausgewogene Repräsentanz der in dem entsendenden Parlament vertretenen politischen Kräfte verlangen und welche diejenigen Staaten, deren Delegationen sich aus Personen nur eines der beiden Geschlechter zusammen setzen, mit reduzierter Delegierten- und Stimmenzahl sanktionieren. Bei entsprechend erfolgreicher Sozialisation würde die Völkerversammlung zu einem Instrument der Zensur gegenüber autokratischen Regierungen, weil ihre Repräsentanten in der Völkerversammlung dann möglicherweise Standpunkte einnehmen, die denen, die ihre Vertreter in der Generalversammlung artikulieren, widerspre-

chen (Archibugi 1995: 137).<sup>5</sup> Wären die demokratischen Prinzipien erst einmal allgemein anerkannt, dann könnte die Völkerversammlung auch die ihr zugedachte Rolle bei der effektiveren Umsetzung der Ziele der VN spielen. Ausgehend vom gegenseitigen Respekt und der Koexistenz zwischen verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen würden die Chancen steigen, dass interne Konflikte in allen Staaten und ihre Ausweitung auf andere Staaten vermieden werden. Die Völkerversammlung könnte sich so zu einem globalen Instrument der frühen Konfliktverhütung entwickeln (vgl. auch Die Rolle der Parlamente 2003).

Ausgehend von der bisherigen Entwicklung der institutionellen Formen der internationalen Organisationen und Regime spricht ebenfalls einiges dafür, eine Demokratisierung der VN in Gestalt ihrer Parlamentarisierung vorzunehmen. Jedenfalls würde dies einem generellen „Trend zur Parlamentarisierung“ entsprechen, der sich seit längerem in den internationalen Beziehungen abzeichnet. Schon vor fast einem Jahrzehnt sind Ernst Kuper und Uwe Jun auf der Grundlage einer systematischen Auswertung entsprechender Daten zu der Auffassung gelangt, dass man aus historischer Sicht von einer „... fast eruptive(n) Entstehung einer Vielzahl an transnationalen Versammlungen in den Internationalen Beziehungen bei Internationalen Organisationen innerhalb von wenigen Jahrzehnten sprechen“ könne. Auch sei ein Ende dieser nicht nur auf den transatlantisch-europäischen Bereich beschränkten Entwicklung bisher nicht abzusehen. Parlamentarische Verfahren seien ein Instrument, das sich vor allem seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bei der Regelung internationaler Probleme und Konflikte zunehmender Beliebtheit erfreue (Jun/Kuper 1997: 360).

---

<sup>5</sup> In manchen Konzepten werden darüber hinaus auch negative Sanktionen als Mittel vorgeschlagen, um nichtdemokratische Regime zur Übernahme demokratischer Normen zu zwingen. Nach den Vorstellungen von Archibugi sollten Länder, die sich weigern würden, ihre Abgeordneten nach demokratischen Prinzipien zu bestimmen, aus der Völkerversammlung ausgeschlossen werden. Umgekehrt hätte die Völkerversammlung in kontroversen Fällen die Autorität, politische Kräfte zu akkreditieren, die sie für geeignete Repräsentanten der jeweiligen Bevölkerung hält (Archibugi 1995: 137).

## Literatur

- Ahlborn, Kai/Berschauer, Carolin** (2002): Die Zukunft der Vereinten Nationen - ein Ausblick, in: Herz, Dietmar/Jetzlsperger, Christian/Schattenmann, Marc (Hrsg): Die Vereinten Nationen. Entwicklung, Aktivitäten, Perspektiven, Frankfurt/Main, S. 228-245.
- Annan, Kofi** (2000): „We the peoples“. The role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> century, New York.
- Annan, Kofi** (2002): Cooperation between the United Nations and the Inter-Parliamentary Union, Report of the Secretary-General, Generalversammlung der VN, 57. Tagung, A/57/375, 03.09.2002.
- Annan, Kofi** (2004a): Strengthening of the United Nations system. Note by the Secretary-General, Generalversammlung der VN, 58. Tagung, A/58/817, 11.06.2004.
- Annan, Kofi** (2004b): Strengthening of the United Nations system. Report of the Secretary-General in response to the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, Generalversammlung der VN, 59. Tagung, A/59/354, 13.09.2004.
- Annan, Kofi** (2004c): Cooperation between the United Nations and regional and other organizations: cooperation between the United Nations and the Inter-Parliamentary Union. Report of the Secretary-General, 59. Generalversammlung der VN, A/59/L.5/Rev.2, 01.11.2004.
- Archibugi, Daniele/Held, David** (1995): Editors' Introduction, in: dies. (Hrsg.): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order, Cambridge, S. 1-16.
- Archibugi, Daniele** (1995): From the United Nations to Cosmopolitan Democracy, in: Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order, Cambridge, S. 121-162.
- Bummel, Andreas** (2004): Internationale Demokratie entwickeln - Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen. Ein Strategiepapier des Komitees für eine demokratische UNO (KDUN), KDUN-Schriftenreihe Nr. 1.
- Coate, Roger A./Knight, W. Andy/Maximenko, Andrei I.** (2001): Requirements of Multilateral Governance for Promoting Human Security in a Postmodern Era, in: Knight, W. Andy (Hrsg): Adapting the United Nations to a Postmodern Era. Lessons Learned, New York, S. 11-27.
- Cooperation between the United Nations and the Inter-Parliamentary Union** (2002), Inter-Parliamentary Union, GRP/2002/Inf. 8, 29.11.2002.
- Cooperation with the United Nations System** (2004). Conclusions of the Cardoso Panel on Relations between the United Nations and civil society, including parliamentarians and the private sector, Inter-Parliamentary Union, 110. Versammlung, CL/174/8-R.1, 22.04.2004.
- Czempiel, Ernst-Otto** (1994): Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München.
- Czempiel, Ernst-Otto** (2005): UN und Zivilgesellschaft. Statement vor dem Unterausschuss Vereinte Nationen des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, 14.03.2005.

- Die Rolle der Parlamente bei der Unterstützung der multilateralen Organisationen im Hinblick auf die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit und dem Aufbau einer internationalen Koalition für den Frieden** (2003). Resolution der Interparlamentarischen Union, 109. Versammlung, 03.10.2003.
- Deutscher Bundestag** (2004): „Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen“. Antrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Drucksache 15/3711, 22.09.2004.
- Deutscher Bundestag** (2005): „Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen“. Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 15/5690, 15.06.2005.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes** (2003): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten**, Zwischenbericht der Enquete-Kommission, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6910, 13.09.2001.
- Held, David** (1995): Democracy and the New International Order, in: Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order, Cambridge, S. 96-120.
- Jun, Uwe/Kuper, Ernst** (1997): Funktion und Wirksamkeit von transnationalen parlamentarischen Versammlungen bei der Lösung internationaler Konflikte, in: dies. (Hrsg.): Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen, Opladen, S. 341-367.
- Kissling, Claudia** (2005): Repräsentativ-parlamentarische Entwürfe globaler Demokratiegestaltung im Laufe der Zeit. Eine rechtspolitische Ideengeschichte, in: forum historiae juris, <http://www.forhistiur.de/zitat/0502kissling.htm>.
- Patomäki, Heikki/Teivainen, Teivo** (2004): A Possible World. Democratic transformation of global institutions, London/New York.
- Pöhle, Klaus** (2003): Die Interparlamentarische Union als Faktor demokratischer Legitimation im völkerrechtlichen Bereich, in: Geiger, Rolf (Hrsg.): Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden, S. 139-157.
- Schmalz-Bruns, Rainer** (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 6. Jg., Heft 2, S. 185-244.
- Schmalz-Bruns, Rainer** (2005): Stellungnahme zu den Leitfragen der öffentlichen Anhörung des Unterausschusses Vereinte Nationen im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages, 14.03.2005.
- Schultze, Rainer-Olaf** (2002): Deliberative Demokratie, in: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, hrsg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Band 1: A-M, München, Beck, S. 121.
- Varwick, Johannes** (2004): Die Reform der Vereinten Nationen - Weltorganisation unter Anpassungsdruck, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, S. 37-45.
- We the peoples: civil society, the United Nations and global governance** (2004). Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, Generalversammlung der VN, 58. Tagung, 11.06.2004.

**Zöpel, C./Masri, S.** (2003): The Role of Parliaments in assisting multilateral organisations in ensuring peace and security and in building an international coalition for peace (2003), Standing Committee I: Peace and Security, Inter-Parliamentary Union, C-I/2003/R.1, 24.06.2003.

**Zürn, Michael** (2003): Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Offe, Claus (Hrsg): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/Main, S. 232-256.