



Ausarbeitung

Zu Möglichkeiten einer verstärkten Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen durch den Deutschen Bundestag



Zu Möglichkeiten einer verstärkten Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen durch den Deutschen Bundestag

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 119/12
Abschluss der Arbeit: 21. September 2012
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Elemente einer institutionalisierten Begleitung der Vereinten Nationen in der derzeitigen politischen Praxis	4
2.1.	Unterausschuss „Vereinte Nationen“	5
2.2.	Beratende Beiräte beim Auswärtigen Amt	5
3.	Herausforderungen und Reformvorschläge für die parlamentarische Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen	6
3.1.	Herausforderungen	6
3.2.	Reformvorschläge in der Wissenschaft	7
4.	Grundzüge eines parlamentarischen Sachverständigenbeirates zu Fragen der Vereinten Nationen	7
4.1.	Aufgaben	8
4.2.	Zusammensetzung	9
4.3.	Mögliche Formen der Einbindung eines Beirates in die parlamentarischen Strukturen	9

1. Einleitung

Herkömmlicherweise wurde der Bereich der auswärtigen Beziehungen als vorrangige Domäne der Regierung angesehen und weniger als Gebiet, in dem eine kontinuierliche parlamentarische Mitwirkung stattfindet. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parlamentsbeteiligung¹ und mit Blick auf den Prozess der Europäisierung hat sich in den letzten Jahrzehnten die Lage insoweit gewandelt. Im rechts- und politikwissenschaftlichen Schrifttum wird inzwischen darauf hingewiesen, dass neben die Europäisierung eine Tendenz zur Internationalisierung von Hoheitsgewalt getreten sei, die verstärkte Aufmerksamkeit verdiene.² Ein Aspekt ist dabei die Verstetigung der parlamentarischen Legitimation für das Handeln internationaler Organisationen.³ Die Vereinten Nationen und ihre Sonder- und Unterorganisationen⁴ spielen hierbei eine besondere Rolle.

Im Folgenden sollen Möglichkeiten dargestellt werden, wie der Deutsche Bundestag die Arbeit der Vereinten Nationen verstärkt begleiten könnte. Im Sinne einer punktuellen Bestandsaufnahme werden zunächst Institutionen vorgestellt, die bislang die Arbeit der Vereinten Nationen im Parlament bzw. in der sachverständigen Beratung der Bundesregierung begleiten. Darauf werden sowohl die Herausforderungen analysiert, denen sich eine parlamentarische Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen gegenüber sieht, als auch ausgewählte Reformansätze aus dem wissenschaftlichen Schrifttum zu internationalen Organisationen dargestellt. Schließlich wird der Aspekt vertieft, wie externer Sachverstand in die parlamentarische Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen eingebunden werden könnte. Dazu werden mögliche Grundzüge eines parlamentarischen Sachverständigenbeirates zu Fragen der Vereinten Nationen vorgestellt.

2. Elemente einer institutionalisierten Begleitung der Vereinten Nationen in der derzeitigen politischen Praxis

Im Folgenden werden mit dem Unterausschuss Vereinte Nationen und zwei beratenden Beiräten beim Auswärtigen Amt exemplarisch Institutionen vorgestellt, die sich fokussiert mit Themen der Vereinten Nationen befassen. Diese besondere Spezialisierung unterscheidet beispielsweise den Unterausschuss von den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in denen bestimmte, besonders gewichtige Aspekte im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen behandelt werden.⁵

1 Seit BVerfGE 90, 286 (AWACS I). Diese Rechtsprechungslinie unterstreicht die Bezüge des Prinzips der Intergrationsverantwortung zum Recht der Internationalen Organisationen im Allgemeineren.

2 Grundlegend Armin v. Bogdandy u.a. (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010.

3 Martin Eifert, *Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung*, in Trute (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 326.

4 Wenn im Folgenden von Vereinten Nationen gesprochen sind, wird dies als Oberbegriff für diese Organisationen verwendet.

5 Insbesondere im Auswärtigen Ausschuss, im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.

2.1. Unterausschuss „Vereinte Nationen“

Unter anderem mit Fragen der Vereinten Nationen beschäftigt sich ein bestehender Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses. In der 17. Wahlperiode ist der Zuständigkeitsbereich des Unterausschusses erweitert worden, sein Titel lautet nun Unterausschuss „Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung“.

Der Unterausschuss besteht aus neun Mitgliedern und einer gleichen Anzahl an Stellvertretern. Eine Auswertung der Besetzungen der 15.-17. Wahlperiode ergibt eine nicht unerhebliche Fluktuation in der Mitgliedschaft. So waren von den Mitgliedern der 17. WP nur zwei Abgeordnete (und eine Stellvertreterin) bereits in der 15. oder 16. WP Mitglied des Ausschusses. Hinzu kommt eine frühere Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. In der 16. WP gehörten drei Mitglieder und ein stellvertretendes Mitglied dem Unterausschuss bereits seit der 15. WP an.

Bei der Beschreibung der Einflussmöglichkeiten des Unterausschusses wird nicht selten darauf verwiesen, dass seine Kapazitäten als Unterausschuss begrenzt seien.⁶ Die Grenzen der Arbeitskapazität spiegeln sich weiterhin auch in der Ausstattung des Sekretariats wieder. Der Unterausschuss wird von einem Referenten des Auswärtigen Ausschusses betreut, der gleichzeitig überwiegend Aufgaben für den Hauptausschuss wahrnimmt.⁷

2.2. Beratende Beiräte beim Auswärtigen Amt

Beim Auswärtigen Amt bestehen zwei Beiräte, die für den hier interessierenden Themenkomplex „Vereinte Nationen“ von Bedeutung sind. Beide dienen dem Austausch von Wissenschaft und Praxis.

Der völkerrechtswissenschaftliche Beirat berät das Auswärtige Amt mit Blick auf völkerrechtliche Entwicklungen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen zu den herausgehobenen Zielen deutscher Außenpolitik gehören.⁸ Die Vereinten Nationen stellen dabei für zahlreiche völkerrechtspolitische Prozesse das

6 Vgl. etwa die Stellungnahmen auf einer Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Vereinte Nationen, <http://www.dgvn.de/1287.html> (19.09.2012).

7 Auch Erfahrungsberichte aus anderen europäischen Parlamentsverwaltungen unterstreichen regelmäßig, dass ein kontinuierliches Monitoring bestimmter internationaler Entwicklungen neben den üblichen Organisationsaufgaben eines Ausschusseksretariates kaum möglich sei, vgl. [REDACTED], Zur parlamentarischen Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen, Sachstand WD 2 – 3000 – 063/12, S. 4.

8 Zur Bedeutung der völkerrechtsfreundlichen Ausrichtung des Grundgesetzes für die außenpolitische Praxis vgl. Susanne Wasum-Rainer, Völkerrechtsfreundlichkeit in der politischen Praxis der deutschen Exekutive, in Giegerich (Hrsg.), Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren, 2010, S. 125, 126.

zentrale Verhandlungs- und Beratungsforen bereit.⁹ Dem völkerrechtswissenschaftlichen Beirat gehörten in den letzten Jahren sechs bis acht Personen an.

Der VN-politische Beirat berät das Auswärtige Amt zur politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen. Er ist interdisziplinär zusammengesetzt. Die Zahl seiner Mitglieder betrug zwischen sechs und acht Personen.

Beide Beiräte verdeutlichen, dass die Bundesregierung externen Sachverstand nutzt, um ihre Kenntnisse über Detailentwicklungen in einen größeren Zusammenhang einzuordnen.

3. Herausforderungen und Reformvorschläge für die parlamentarische Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen

3.1. Herausforderungen

Bei seiner Mitwirkung im Bereich des auswärtigen Handelns steht das Parlament allgemein vor zwei Herausforderungen, die strukturell bereits aus der Debatte um die Europäisierung bekannt sind. Diese können auf die Arbeit der Vereinten Nationen im Wesentlichen übertragen werden.

Zum einen geht es darum, rechtzeitig auf außenpolitische Themen aufmerksam zu werden, damit eine Einflussnahme noch möglich ist. Eine frühzeitige Einflussnahme ist von besonderer Bedeutung, da die Willensbildung auf internationaler Ebene im Nachhinein nicht mehr verändert werden kann.¹⁰ Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn wie im Fall der Vereinten Nationen eine große Vielfalt von Programmen unter dem Dach einer Organisationsfamilie vereint sind.

Zum anderen ist angesichts der im Vergleich zur Regierung beschränkten Arbeitskapazitäten die Prioritätensetzung von entscheidender Bedeutung. Hierbei dürfte es nicht zuletzt darum gehen, anhand verallgemeinerungsfähige Kriterien jedenfalls einen Kern an Fragen zu identifizieren, die sich für eine enge parlamentarische Begleitung eignen.¹¹

9 Neben der Einrichtung von Vertragsverhandlungskonferenzen ist hier insbesondere die Arbeit der International Law Commission zu nennen.

10 Rüdiger Wolfrum, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38, 43, 47; Christoph Möllers, Gewaltengliederung, 2005, S. 371 f., 373 f.; Frank Schorkopf, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007, S. 289.

11 Felix Arndt, Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtsskepsis in der politischen Praxis des Deutschen Bundestages, in Giegerich (Hrsg.), Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren, 2010, S. 99, 110, 123. Ein möglicher Ansatz wird z.B. in der Systematisierung der Handlungsformen internationaler Akteure gesehen.

3.2. Reformvorschläge in der Wissenschaft

In der (rechts-)wissenschaftlichen Diskussion ist zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten des Parlaments im Bereich der Außenpolitik eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden. So ist angeregt worden, einen eigenen Ausschuss für internationales Verwaltungsrecht einzurichten. An diesem sollten auch Externe mit beratender Stimme teilnehmen.¹²

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass nicht nur im Bereich der Europäischen Union, sondern auch mit Blick auf andere internationale Organisationen prinzipiell Pflichten der Bundesregierung zur frühzeitigen Information bestehen, die es stärker zu konkretisieren gelte.¹³ Spiegelbildlich steht das Parlament vor der Aufgabe, seine Binnenorganisation so zu gestalten, dass es die Informationen hinreichend schnell verarbeiten kann.¹⁴

Ein weiterer Vorschlag zielt darauf, die Budgetrechte des Bundestages im Bereich der Vereinten Nationen stärker zu nutzen. So könne der Bundestag bei der Prioritätensetzung für deutsche Beiträge zu Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen mitwirken.¹⁵ Dieser Ansatz ließe sich auf andere ausgewählte Programme der Vereinten Nationen erweitern.

4. Grundzüge eines parlamentarischen Sachverständigenbeirates zu Fragen der Vereinten Nationen

Bei der praktischen Bewältigung der soeben dargestellten Herausforderungen und der Umsetzung der genannten Reformansätze kann auch die unterstützende Einbeziehung externen Sachverständigen hilfreich sein. Wenn allerdings Entwicklungen frühzeitiger als bisher erkannt werden sollen, bedarf es wohl einer Einbindung im Vorfeld der bislang praktizierten Sachverständigenanhörun-

-
- 12 Wolfgang Kahl, *Parlamentarische Steuerung der internationalen Verwaltungsvorgänge*, in Trute (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 71, 95 f.
- 13 Stefan Kadelbach, *Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandels bei der Beschlussfassung in internationalen Organisationen*, S. 54; Ralf Poscher, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, VVDStRL 67 (2008), S. 157, 188 ff.; Ralph A. Lorz, *Interorganrespekt im Verfassungsrecht*, 2001, S. 300 f.; Kahl (Anm. 12), S. 87, 89 f.; Martin Nettesheim, Art. 59, in Maunz/Dürig, GG, Rn. 203. Bisher unterrichtet die Bundesregierung in zweijährigem Abstand über ihre VN-Politik, vgl. zuletzt BT-Drs. 17/10502. Zur Information über laufende Vertragsverhandlungen in der Praxis Gerd Tebbe, *Der Ruf nach begleitender parlamentarischer Kontrolle von Vertragsverhandlungen*, in Gramlich (Hrsg.), *Zwischen Legitimität und Effektivität*, 2006, S. 37, 40. Auch das Urteil des BVerfG zur Unterrichtung über den ESM-Vertrag lässt sich so lesen, dass eine behutsame Übertragung der im Zuge der Europäisierung entwickelten Instrumente auf bestimmte völkerrechtliche Zusammenhänge zumindest mit guten Gründen erwogen werden kann, Urteil vom 19.6.2012, 2 BvE 4/11, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html (19.9.2012), Rn. 93 ff.
- 14 Ralf Poscher, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, VVDStRL 67 (2008), S. 157, 190. Vgl. auch die Diskussionsbeiträge von Franz Mayer und Robert Uerpmann-Witzack, ebenda, S. 210 f, 216 f. und 221 f.
- 15 Ekkehard Griep / Winfried Nachtwei, *Für eine politische Aufwertung der VN-Friedenssicherung in Deutschland*, DGVN Policy Paper 1/2011, S. 6. Allgemeiner auch Kahl (Anm. 12), S. 96.

gen. Wie Beispiele in anderen Parlamenten¹⁶ und bei der Beratung der Bundesregierung zeigen, wäre insofern an eine institutionalisierte Form zu denken, die eine kontinuierliche Unterstützung zu gewährleisten könnte. Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung eines Sachverständigenbeirates für Fragen der Vereinten Nationen beim Deutschen Bundestag. Aus diesem Anlass könnten auch die Arbeitskapazitäten zur Verfügung gestellt werden, die notwendig sind, um den gewünschten Umfang der Begleitung von Programmen und Entwicklungen der Vereinten Nationen zu organisieren. Mögliche Konturen eines solchen Beirates werden im Folgenden erörtert.

4.1. Aufgaben

Aufgabe eines Beirates für Fragen der Vereinten Nationen wäre es, die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Begleitung von Willensbildungsprozessen bei den Vereinten Nationen zu unterstützen. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, dass der Beirat Empfehlungen ausspricht, welche Themen sich für eine intensivere parlamentarische Begleitung eignen. Neben die Unterstützung auf der Ebene der Prioritätensetzung könnte dann eine Befassung mit der weiteren Entwicklung von ausgewählten internationalen Prozessen treten.

Ziel der Empfehlungen zu möglichen Prioritäten wäre es zum einen, politische Prozesse im Rahmen der Vereinten Nationen frühzeitig wahrzunehmen, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem auf internationaler Ebene noch Einfluss genommen werden kann. Zum anderen bedarf es einer Auswahl an Themen, um der im Vergleich zur Regierung begrenzten Arbeitskapazität Rechnung zu tragen.

Wie die Fraktionen und Ausschüsse des Deutschen Bundestages die Empfehlungen des Beirates aufgreifen, bliebe ihnen überlassen. Hier sind zudem verschiedene Verfahren denkbar, nach denen eine politische Einigung darüber stattfindet, welche Themen über einen gewissen Zeitraum parlamentarisch und durch den Beirat enger verfolgt werden sollen.

Für die kontinuierliche Begleitung ausgewählter Themen erscheinen insbesondere zwei Elemente wichtig zu sein. Zum einen könnten die Beiratsmitglieder aktuelle Forschungsergebnisse zur Verfügung stellen, in deren Licht sich die Entwicklungen politisch bewerten lassen. Zum anderen wären Informationen aus verschiedenen Quellen durch ein Sekretariat des Beirates aufzubereiten und den interessierten Abgeordneten und ggf. den Beiratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen. In der Schaffung eines solchen „institutionellen Gedächtnisses“ lässt sich ein wichtiger Baustein für eine nachhaltige Begleitung der Arbeit der Vereinten Nationen erblicken. Eine wichtige Quelle wäre insofern die Aufbereitung von Informationen der Bundesregierung zu den einschlägigen Vorhaben in den Vereinten Nationen.

16 Insbesondere in Italien und den Niederlanden, vgl. hierzu [REDACTED], Sachstand WD 2 – 3000 – 063/12 (Anm. 7), S. 5 f.

4.2. Zusammensetzung

Ausgehend von der Idee, dass ein Beirat unter anderem frühzeitig auf Themen und Entwicklungen aufmerksam machen soll, die sich der unmittelbaren politischen Aufmerksamkeit entziehen, erscheint es empfehlenswert, dass seine sachverständigen Mitglieder sowohl in fachlicher Hinsicht ein breites Spektrum abdecken als auch aus verschiedenen professionellen Zusammenhängen stammen. So könnten neben Völkerrechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftlern¹⁷ auch erfahrene Personen aus thematisch einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft in Frage kommen. Da die Personalauswahl letztlich politische Präferenzen und thematische Prioritätensetzungen widerspiegeln dürfte, erscheint es unabdingbar, die Benennung durch die Fraktionen vornehmen zu lassen. Um eine ausgewogene Gesamtlösung zu erreichen, sollte dabei soweit möglich ein Konsens angestrebt werden.

Eine durch den Beirat vermittelte Vernetzung verschiedener Aspekte im Parlament könnte auch dazu beitragen, dass auf Seiten der Bundesregierung die Kooperation und Koordination zwischen einzelnen Ressorts erleichtert und verstärkt wird.

4.3. Mögliche Formen der Einbindung eines Beirates in die parlamentarischen Strukturen

Durchgängige inhaltliche Bezüge zu den bestehenden Ausschüssen bestünden insbesondere zum Auswärtigen Ausschuss, zum Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und zum Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.¹⁸ Vor diesem Hintergrund wäre zu entscheiden, wie die Informationsvermittlung zwischen Beirat und diesen Ausschüssen sowie mittelbar den entsprechenden Arbeitsstäben der Fraktionen organisiert wird. Denkbar wäre zum einen, dies über die jeweiligen Ausschussvorsitzenden und Obleute der Fraktionen zu organisieren. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, vergleichbar mit einer Enquete-Kommission eine Gruppe von Abgeordneten zu benennen, die primär die Arbeit des Beirates politisch begleiten.¹⁹

Inhaltliche Schnittstellen könnten sich auch zu der Delegation des Deutschen Bundestages bei der Internationalen Parlamentarischen Union (IPU) ergeben, die es sich unter anderem zur Aufgabe gemacht hat, die Arbeit der VN stärker zu begleiten.

17 Sowohl aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen als auch der Entwicklungspolitik.

18 In einzelnen Fragen können Bezüge zu weiteren Ausschüssen bestehen, zum Beispiel zum Verteidigungsausschuss mit Blick auf bestimmte Friedensmissionen der VN oder zum Umweltausschuss, wenn das Umweltvölkerrecht in Rede steht.

19 Die Benennung von themenspezifischen Berichterstattern wäre in beiden Varianten nicht ausgeschlossen.