EINE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG DER VEREINTEN NATIONEN

‘In dieser Zeit der Hoffnungs- und Orientierungslosigkeit ist diese Abhandlung eine klare Stellungnahme zugunsten der Realisierbarkeit einer nachhaltigeren, gerechteren und demokratischeren politischen Struktur, die dazu fähig ist, die Herausforderungen einer globalisierten Welt zu meistern. Die theoretischen und praktischen Aspekte einer UN-Parlamentarierversammlung werden präzise und zutreffend analysiert und entwickelt. Ein fundamentaler Beitrag zur Politik des 21. Jahrhunderts.’

—**Fernando Iglesias**, Mitglied der Deputiertenkammer von Argentinien und Präsident des World Federalist Movement

‘Eine UN-Parlamentarierversammlung ist ein wichtiger pragmatischer Schritt, der jetzt gegangen werden muss. Die Versammlung sollte den Weg ebnen für einen globalen konstitutionellen Prozess und ihre spätere Umwandlung in ein echtes Weltparlament.’

—**Daniel Jositsch**, Schweizer Ständerat und Professor der Rechtswissenschaften

‘Die UN benötigt Reformen und neue Mechanismen für demokratische und effizientere Entscheidungsverfahren. Eine parlamentarische Versammlung würde globale Lösungen für globale Probleme fördern und die UN besser mit den Bürgerinnen und Bürgern verbinden. Die vorliegende Studie zeigt, wie dies funktionieren kann.’

—**Jo Leinen**, Ehrenpräsident des European Movement International; ehemaliger Minister für Umwelt im Saarland und ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments

‘Diese Studie enthält wichtige Empfehlungen und Überlegungen, wie sich eine UN-Parlamentarierversammlung realisieren lässt und sich mit der Zeit weiterentwickeln kann. Diese neue Versammlung ist notwendig, um den demokratischen Charakter der Vereinten Nationen und der Global Governance zu erhöhen.’

—**Livingstone Sewanyana**, UN-Sonderberichterstatter für die Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung

‘Dieser Bericht veranschaulicht, dass eine UN-Parlamentarierversammlung ausschlaggebend sein kann, um eine inklusivere Global Governance zu erreichen. Ich unterstütze dieses Projekt mit großer Freude.’

—**Achyuta Samanta**, Abgeordneter (Lok Sabha) und Gründer des Kalinga Instituts für industrielle Technologie und des Kalinga Instituts für Sozialwissenschaften in Indien

‘Die Vision eines Weltparlaments gibt Hoffnung und Orientierung. Die UN brauchen ein demokratisches Organ, das globales Recht zum Wohl aller erlassen kann. Diese Studie ist ein Schlüsseldokument, in dem erklärt wird, wie dies auf den Weg gebracht werden kann.’

—**Ivone Soares**, Parlamentsabgeordnete, Mosambik

‘Eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen“ ist eine essentielle Lektüre für alle, die zu globaler Demokratie forschen oder für dieses Ziel arbeiten. Indem Brauer und Bummel eine Roadmap für die Realisierung der Versammlung aufzeigen, erinnern sie daran, dass eine Weichenstellung für eine humane Zukunft nicht nur wünschenswert, sondern eindeutig machbar ist.’

—**Andrew Strauss**, Dekan und Professor der Rechtswissenschaften an der juristischen Fakultät der Universität von Dayton

‘Der 75. Jahrestag der UN ist ein Schlüsselmoment, um einen inklusiven bürgerzentrierten Multilateralismus einzufordern. Die Schaffung einer UN-Parlamentarierversammlung ist eine unserer Kernforderungen. Wir begrüßen diesen Beitrag zu der Frage, wie sie implementiert werden kann.’

—**Mandeep Tiwana**, leitender Programmkoordinator von CIVICUS: Weltallianz für Bürgerbeteiligung

‘Was wir zu diesem düsteren Zeitpunkt benötigen, ist eine klare Vision und Hoffnung für eine nachhaltige und demokratische globale Ordnung, die allen dient. Beides findet sich in dieser ausgezeichneten Untersuchung.’

—**Takehiko Uemura**, Professor der internationalen geisteswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Yokohama

‘Damit die UN die Agenda 2030 umsetzen und die vielen Krisen und Herausforderungen in der heutigen Welt angehen kann, müssen Akteure aus allen Bereichen und allen Teilen der Welt zusammenarbeiten, um ihre Stärken zu vereinen. Eine UN-Parlamentarierversammlung kann entscheidend sein, um ihr Zusammenwirken auf eine neue Ebene heben zu können.’

—**Pera Wells**, ehemalige Generalsekretärin der World Federation of United Nations Associations

ÜBER DIESE PUBLIKATION

Die Verwirklichung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO als ein erster Schritt in Richtung eines Weltparlaments ist ein Kernziel von Demokratie ohne Grenzen. Mit dieser Studie werden eine detaillierte Analyse des Vorschlags sowie Handlungsempfehlungen präsentiert.

ÜBER DEN HERAUSGEBER

DEMOKRATIE OHNE GRENZEN (Democracy Without Borders) ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die sich für Demokratieförderung von der lokalen bis zur globalen Ebene einsetzt. Dabei liegt der Fokus auf der Stärkung demokratischer Partizipation und Repräsentation der Bevölkerung in effektiveren globalen Institutionen. Demokratie ohne Grenzen koordiniert die internationale Kampagne für ein Parlament bei der UNO.

ÜBER DIE AUTOREN

MAJA BRAUER ist Mitglied des Vorstands von Demokratie ohne Grenzen Deutschland. Sie studierte Philosophie und Politische Wissenschaft und promovierte über das weltföderalistische Ordnungsmodell. Sie war als Wirtschaftsredakteurin und Finanzanalystin tätig.

ANDREAS BUMMEL ist Geschäftsführer von Demokratie ohne Grenzen und der internationalen Kampagne für ein Parlament bei der UNO. Er studierte Rechtswissenschaften und arbeitete zuvor als Analyst bei einer Beratungsfirma.

EINE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG DER VEREINTEN NATIONEN

Eine Untersuchung von
Demokratie ohne Grenzen

Maja Brauer
Andreas Bummel

© Democracy Without Borders, Berlin 2020

Wir danken The Workable World Trust
für die freundliche Unterstützung

Umschlag: Belinda Designs

Vorderseite: Mögliches Logo einer UN-Parlamentarierver-
sammlung, gestaltet von Tony Fleming, CC BY-SA 3.0

Rückseite: Boutros-Ghali machte diese Aussage am 16. Mai 2007
in einer Grußbotschaft an die internationale
Kampagne für ein Parlament bei der UNO

Broschiert ISBN 978-3-942282-21-5

Diese Publikation ist auch in anderen Sprachen verfügbar

Besuchen Sie unsere Website unter
www.democracywithoutborders.org

Inhalt

Abkürzungen ix

Vorwort x

Zusammenfassung 1

Übersicht der Folgerungen und Empfehlungen 2

1. Eine Stimme der Menschheit 10
   1.1. Das Versagen der Global Governance 10
   1.2. Der Vorschlag einer UNPA 12
   1.3. „Wir die Völker" – das Menschenrecht auf Demokratie 15
   1.4. Ein parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit 19
   1.5. Ein Katalysator für Integration und Wandel 22

2. Wege zu einer UNPA 29
   2.1. Änderung der UN-Charta 29
   2.2. Direktwahl der Generalversammlung? 31
   2.3. Umwandlung der Inter-Parlamentarischen Union? 33
   2.4. Transnationale Selbstorganisation der Zivilgesellschaft 38
   2.5. Angliederung als Organ einer spezialisierten Organisation 41
   2.6. Einrichtung als Nebenorgan nach Art. 22 der UN-Charta 43
   2.7. Ein UN-Parlamentariernetzwerk und Parlamentsausschüsse 48
   2.8. Etablierung über einen zwischenstaatlichen Vertrag 51
   2.9. Folgerungen 55

3. Die UNPA als Impulsgeber für Demokratie 57
   3.1. Vertretung von Staaten mit nicht-demokratischen Regierungen 57
   3.2. Der Anteil freiheitlicher Systeme innerhalb der Staatenwelt 59
   3.3. Eine Parlamentarierversammlung auf der Basis demokratischer Standards 62
   3.4. Eine Parlamentarierversammlung mit universeller Mitgliedschaft 66
   3.5. Umgang mit autokratischen und nationalistischen Perspektiven 70
   3.6. Die Bedeutung transnationaler Fraktionen 73

4. Das Verfahren zur Wahl der Abgeordneten 79
4.1. Auswahl durch die Parlamente oder die Bevölkerung 79
4.2. Parlamentswahl als Minimalbedingung 83
4.3. Der Übergang zu Direktwahlen – eine UNPA der zwei Geschwindigkeiten 84
4.4. Eckpunkte einer Wahlordnung 87

5. Die Verteilung der Sitze 91
5.1. Einheitliche Sitzzahl je Land 92
5.2. Direkte Proportionalität 92
5.3. Fallende Proportionalität 93
5.4. Modelle für die Zuteilung von Sitzen 99
5.5. Folgerungen zu den Modellen 104
5.6. Einbeziehung internationaler parlamentarischer Institutionen 106
5.7. Die Frage der Stimmengewichtung 106

6. Funktionen und Finanzierung 108
6.1. Ein breites Spektrum möglicher Befugnisse und Aufgaben 108
6.2. Inhaltliche Arbeit zu globalen Problemen 113
6.3. Ein institutionalisiertes Netzwerk von Netzwerken 114
6.4. Die Einbeziehung der Weltgesellschaft 116
6.5. Mediale Präsenz und digitale Partizipation 117
6.6. Der Finanzierungsbedarf 119

7. Entwicklungsperspektiven 124
7.1. Von einer UNPA zu einem globalen Parlament 124
7.2. Abgeordnete als Impulsgeber für Reformen – das Beispiel des EP 128
7.3. Ein Plädoyer zur Mitwirkung 131

Annex 134

Tabellen zur Verteilung der Sitze 134
1. Mögliche Zuteilung nach politischen Gruppen in ausgewählten Ländern 134
2. Mögliche Zuteilung für alle UN-Mitgliedsstaaten 137

Dokumente 143
1. Dokumente der Kampagne 143
2. Parlamentarische Dokumente 155

Literatur- und Quellenverzeichnis 170

Abkürzungen

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
AU	Afrikanische Union
COSAC	Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der EU
CUNPA	Kampagne für eine UNPA
DWB	Democracy Without Borders
EALA	Ostafrikanische Legislativversammlung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der UN
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
GPA	Globale Parlamentarische Versammlung
GRULAC	Gruppe der Staaten Lateinamerikas und der Karibik
IGH	Internationaler Gerichtshof
ICC	Internationaler Strafgerichtshof
ILO	Internationale Arbeits-Organisation
IPI	Internationale parlamentarische Institution
IPU	Inter-Parlamentarische Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MP	Mitglied des Parlaments
NATO	Nordatlantikpakt-Organisation
NGO	Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P5	Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA.
PACE	Parlamentarische Versammlung des Europarates
PAP	Pan-Afrikanisches Parlament
UN	Vereinte Nationen
UNFCC	UN-Klimarahmenabkommen
UNPA	Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen
UNPN	Parlamentarisches Netzwerk für die Vereinten Nationen
UNWCI	UN-Weltbürgerinitiative
WTO	Welthandelsorganisation

Vorwort

Der 75. Jahrestag der UN fällt zusammen mit einer dramatischen weltweiten Gesundheitskrise, verursacht durch die Coronavirus-Pandemie und verschärft durch eine inkohärente, langsame und unzureichende globale Reaktion. Dies ist ein weiteres Symptom einer zugrundeliegenden Krise der Global Governance. Die gängige zwischenstaatliche Herangehensweise an globale Herausforderungen erweist sich als unzureichend. Ein weiteres Beispiel ist die Erderwärmung: die dagegen ergriffenen Maßnahmen haben sich seit über 30 Jahren als ineffektiv erwiesen. Aus Sicht der Wissenschaft ist, wenn überhaupt, nicht mehr viel Zeit übrig, um eine Klimakrise noch zu verhindern.

Die Grundursache dieser ineffektiven Steuerung ist ein Missverhältnis zwischen einer politischen Ordnung, die auf den Nationalstaaten basiert, und Sachverhalten, die entschlossenes planetares Handeln verlangen. Es bedarf einer neuen Vision einer demokratischen Weltordnung, die auf geteilter globaler Souveränität in globalen Angelegenheiten basiert. Im gegenwärtigen Kontext von nationalistischem Populismus, geopolitischen Spannungen und wachsendem Autoritarismus ist das Ziel einer neuen UN, die auf Grundlage supranationaler Entscheidungsverfahren und echter Befugnisse arbeitet, nicht über Nacht realisierbar. Es wäre jedoch ein großer Fehler, parallel zu den zahlreichen akuten Problemen in unserer Welt, die sofortige Maßnahmen verlangen, keinen langfristigen Systemwandel anzustreben. Die Neugestaltung des dysfunktionalen globalen Systems unserer Zeit ist lange überfällig. Auf dem Weg dorthin stellt die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den UN (engl. United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) unserer Meinung nach den wichtigsten einzelnen Schritt dar.

Der Vorschlag einer UN-Parlamentarierversammlung, wie er in dieser Studie dargelegt wird, ist pragmatisch und unter den gegenwärtigen Bedingungen realisierbar. Wir gehen von einem bescheidenen Anfang aus, der den Weg für eine schrittweise Entwicklung ebnet, die letztendlich zur Umwandlung der Versammlung in ein direkt gewähltes Weltparlament führen kann – in Verbindung mit einer grundsätzlichen Reform der UN und der mit ihr vernetzten Institutionen. Je eher dies geschieht, desto besser. In der Zwischenzweit hat eine UNPA – selbst in ihrer Anfangsphase – das Potential, machtvollen Wandel zu bewirken.

Diese Studie präsentiert Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die von Demokratie ohne Grenzen als Organisation unterstützt werden. Sie werden am Anfang zusammengefasst und im Hauptteil erläutert. Diese Stellungnahme baut auf früheren Publikationen auf[1], wobei wir versucht haben, Argumente zu berücksichtigen, die in Beratungen und Diskussionen im Laufe der Jahre vorgebracht wurden. Wir danken allen, die an diesen Debatten teilgenommen und sich in der einen oder anderen Weise für das Projekt einer UNPA eingesetzt haben. Es ist nicht möglich, alle namentlich zu nennen. Besonderer Dank für anhaltende Unterstützung über einen langen Zeitraum gilt Jo Leinen, Fernando Iglesias, Ivone Soares, Fergus Watt, und Nancy Dunlavy.

Wir danken Jessica Seiler und ihrem Team, die den ursprünglichen Entwurf aus dem Deutschen in das Englische übersetzten. Besonderer Dank gilt John Vlasto, der das gesamte englische Dokument in sprachlicher Hinsicht überprüfte und zudem inhaltliches Feedback gab, das auch in diese identische deutsche Version eingeflossen ist. Gegenüber allen, die sich die Zeit genommen haben, den Entwurf zu lesen sowie Anregungen und Kommentare zu geben, möchten wir unsere Dankbarkeit ausdrücken. Alle verbliebenen Mängel und Fehler liegen in unserer eigenen Verantwortung.

Dieser Publikation ist dem Andenken von Joseph Schwartzberg gewidmet, der 2018 im Alter von 90 Jahren verstarb. Über den von ihm 2014 geschaffenen Workable World Trust hat Joe die Arbeit von Demokratie ohne Grenzen substantiell unterstützt und dafür sind wir sehr dankbar. Joe war ein überzeugter Befürworter einer UNPA und hat zu diesem Thema auch eigene Forschungsbeiträge geleistet. 2012 etwa publizierte unsere Vorläuferorganisation, das Komitee für eine demokratische UNO, eine von ihm verfasste Studie zur Frage der Sitzverteilung.[2] Wir stimmen voll und ganz mit der seinem ganzen Werk zugrundeliegenden Prämisse überein, dass die Ausgestaltung von Entscheidungsorganen einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität und Legitimität der von diesen getroffenen Beschlüsse hat.[3]

Zuletzt möchten wir unsere Leser/innen dazu einladen, Feedback zu geben und sich in diese Diskussion einzubringen. Das Konzept einer UNPA hat sich seit 1949, als es erstmals vorgelegt wurde, weiterentwickelt und wird dies auch weiterhin tun. Wenn Sie mit dem hier vorgestellten Vorschlag im Grundsatz einverstanden sind, bitten wir Sie zu erwägen, Demokratie ohne Grenzen zu unterstützen und sich unserer Arbeit anzuschließen.

1 Insbes. Bummel, 2010a und 2010b, sowie alle CUNPA Dokumente im Anhang.
2 Schwartzberg, 2012.
3 Schwartzberg, 2018, S. 2.

Zusammenfassung

Die Menschheit ist mit einer Vielzahl globaler Herausforderungen konfrontiert, allen voran die Notwendigkeit, eine nachhaltige, gerechte und friedliche globale Zivilisation aufzubauen, die die planetaren Grenzen respektiert und das Leben auf der Erde bewahrt.

Die gegenwärtigen existentiellen globalen Bedrohungen sind nur zu bewältigen, wenn Einrichtungen und politische Verfahrensweisen auf Weltebene gestärkt und erneuert werden. Sie müssen ihre Legitimation von den Menschen selbst erhalten und diese dazu ermächtigen, zugunsten des globalen Gemeinwohls und kommender Generationen zusammenzuarbeiten.

Dies erfordert, demokratische Repräsentation und Mitwirkung auf der globalen Ebene zu implementieren. Als Wegbereiter für diese Demokratisierung und Stärkung der Global Governance wird in der vorliegenden Studie die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen gefordert, und es werden hierzu Empfehlungen von Demokratie ohne Grenzen vorgelegt.

Diese Versammlung kann nach dem Vorbild bestehender internationaler parlamentarischer Institutionen konzipiert und zunächst durch die Generalversammlung der UN als Nebenorgan etabliert werden, ohne dass eine Änderung der Charta erforderlich ist.

Die Befugnisse und Funktionen der Versammlung sollten schrittweise ausgebaut werden – mit dem langfristigen Entwicklungsziel eines Weltparlaments, dessen Mitglieder durch die globale Bevölkerung direkt gewählt werden. Zu Beginn sollten die Abgeordneten durch die Fraktionen in den bestehenden Parlamenten ausgewählt werden, wobei auch die Opposition vertreten sein muss.

Es wird empfohlen, dass die Versammlung für eine globale Beteiligung aller Staaten offen ist, und die Zuteilung der Sitze pro Land zunächst dem Prinzip der degressiven Proportionalität folgt. Die Arbeit soll auf Grundlage transnationaler Fraktionen erfolgen, welche durch die einzelnen Abgeordneten gebildet werden.

Die Versammlung, die Fraktionen und die Abgeordneten müssen auf die fundamentalen Prinzipien der UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verpflichtet werden.

Übersicht der Folgerungen und Empfehlungen

Politische Zielsetzungen

- Die Bevölkerung der Erde durch gewählte Abgeordnete in die Arbeit der UN und das System der Global Governance sowie in politische Verhandlungen und Entscheidungen auf globaler Ebene einzubinden.
- Parlamentarische Kontrolle über die Arbeit der UN und des Systems der Global Governance auszuüben und deren Aktivitäten gegenüber der Öffentlichkeit transparenter und rechenschaftspflichtiger zu machen.
- Eine gemeinsame Plattform für internationale parlamentarische Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse der Menschheit zu etablieren.
- Ein unabhängiges Weltforum bereitzustellen, auf dem Lösungsansätze für globale Herausforderungen öffentlich beraten und Handlungsempfehlungen an die UN und die Regierungen gegeben werden.
- Fundamentale Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weltweit zu fördern und zu der fortlaufenden Entwicklung eines planetaren Ethos beizutragen, welches das Wohlergehen der Menschen und des Lebens auf der Erde in den Mittelpunkt stellt.
- Als Katalysator globaler Demokratisierung, Integration und Reform zu wirken.

Leitprinzipien

- *Universalität:* Die UNPA steht allen UN-Mitgliedstaaten offen, die über ein in der Verfassung verankertes und von der Exekutive unabhängiges Parlament verfügen.
- *Vertretung der Bevölkerung*: Die Mitglieder der UNPA sind keine weisungsgebundenen Delegierten der Regierungen, sondern über indirekte oder direkte Wahlen legitimierte Vertreter/innen der Weltbevölkerung.

- *Repräsentativität:* Die Versammlung bildet bestmöglich das politische Meinungsspektrum in den Ländern ab. Im Fall indirekter Wahlen entsenden neben den regierenden Parlamentsfraktionen auch die im Parlament vertretenen oppositionellen Parteien Abgeordnete. Im Fall von Direktwahlen wird ein Verhältniswahlsystem angewendet.
- *Globales Mandat*: Die Abgeordneten werden über die UNPA-Statuten darauf verpflichtet, die Interessen der gesamten Menschheit zu repräsentieren. Sie sollen planetare Einheit und Wohlfahrt fördern und haben das Mandat, mit Blick darauf globale Fragen zu beraten und Empfehlungen abzugeben.
- *Öffentliche Beratungen und Arbeit in Ausschüssen*: Entsprechend der Praxis bestehender Parlamente finden regelmäßige öffentliche Sitzungen statt sowie kontinuierliche Sacharbeit über ein System von Ausschüssen und anderen Gremien.
- *Transnationale Fraktionen*: Die Arbeitsmethoden und Verfahren der Versammlung basieren in erster Linie auf transnationalen politischen Fraktionen, die von den Delegierten entsprechend gemeinsamer Sichtweisen gebildet werden. Diesen Gruppen müssen Mitglieder einer Mindestzahl von Staaten aus einer Mindestzahl von Weltregionen angehören.
- *Institutionalisiertes Netzwerk: Die* UNPA dient als Plattform, um einen laufenden Austausch zwischen Parlamenten, internationalen Institutionen und der Zivilgesellschaft zu unterstützen.
- *Kooption*: Um die Mitwirkung von Minderheiten, oppositionellen Parteien und der Zivilgesellschaft zu verbessern, können die Fraktionen innerhalb der UNPA eine bestimmte Zahl von Personen auf der Ebene der Ausschüsse als beratende UNPA-Mitglieder ohne Stimmrecht kooptieren.
- *Evolutionäre Entwicklung:* Ähnlich wie bestehende IPIs erhält die neue UN-Versammlung zunächst nur begrenzte Beratungs-, Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnisse. Diese können und sollen jedoch mit der Zeit substantiell erweitert werden.

Etablierung

Eine UNPA kann auf verschiedene Weise eingerichtet werden. Den gegenwärtig aussichtsreichsten Ansatz sehen wir darin, sie nach *Artikel 22 der UN-Charta als neues Nebenorgan der Generalversammlung* zu verankern. Diese Einschätzung basiert unter anderem auf folgenden Erwägungen:

- Das Verfahren wurde mehrfach bei der Etablierung neuer UN-Organe angewendet.
- Ein Mehrheitsbeschluss der UN-Generalversammlung ist ausreichend.
- Eine Angliederung an die Generalversammlung positioniert die UNPA im Zentrum des UN-Systems.
- Der Status als UN-Nebenorgan erlaubt sowohl die Bearbeitung eines umfassenden Spektrums an globalen Aufgabenfeldern als auch die für parlamentarische Arbeit unabdingbare Unabhängigkeit.
- Die jährlichen Tagungen der Generalversammlung ermöglichen eine kontinuierliche Prüfung und Weiterentwicklung der Versammlung.

Andere Verfahren zur Einrichtung einer UNPA, die weiterhin evaluiert werden sollten, sind der Abschluss eines zwischenstaatlichen Vertrags oder der Ausbau eines zuvor bei den UN als Vorstufe eingerichteten Parlamentariernetzwerks. Mit Blick auf die Interparlamentarische Union (IPU) befürworten wir – vor dem Hintergrund, dass beide Institutionen unterschiedliche Funktionen erfüllen – ein komplementäres Zusammenwirken mit einer UNPA. Zugunsten einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Mitwirkung in den UN schlagen wir vor, die Einrichtung eines globalen UN-Forums der Zivilgesellschaft als zusätzliches Gremium neben einer UNPA zu prüfen.

Für den Fall einer grundsätzlichen Reform der UN-Charta unterstützen wir ein globales Zwei-Kammer-System, das die Staaten und die Weltbevölkerung durch eigene Versammlungen repräsentiert und gemäß dem Prinzip der Subsidiarität Zuständigkeiten und ausreichende Kompetenzen für politische Fragen erhält, die auf globaler Ebene am besten gelöst werden können.

Vorrangiges politisches Ziel sollte sein, dass unter UN-Schirmherrschaft ein inklusiver und transparenter Beratungs- und Verhandlungsprozess zur Einrichtung einer UNPA in Gang kommt. Wir halten es für zweckmäßig, wenn über die beste völkerrechtliche Verfahrensweise zur Konstituierung der UNPA im Verlauf dieser Verhandlungen entschieden wird.

Eine UNPA als Impulsgeber der Demokratie

Soll eine UNPA global inklusiv sein, werden in ihr, ähnlich wie bei bestehenden IPIs, auch Staaten mit niedrigen demokratischen und rechtsstaatlichen Standards vertreten sein müssen. Im Bewusstsein, dass die Teilnahme solcher

Länder die demokratische Legitimation und Autorität der Versammlung beeinträchtigt, raten wir dennoch zu einem *universellen Ansatz.*

Nach unserer Auffassung bestehen gute Gründe für die Annahme, dass auch eine prinzipiell allen UN-Mitgliedstaaten offenstehende UNPA demokratisch funktionieren und sich darüber hinaus zu einem Impulsgeber weltweiter Demokratisierung entwickeln wird. Unter anderem basiert diese Einschätzung auf dem demokratischen, rechtebasierten, unabhängigen und transnationalen Charakter der UNPA, der durch ihre Statuten und Regularien zu garantieren und zu festigen ist.

Grundlegend sind aus unserer Sicht unter anderem:

- Eine eindeutige, in den Statuten verankerte Verpflichtung der UNPA, ebenso wie ihrer individuellen Mitglieder und politischen Gruppierungen, auf die Ziele der UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.
- Eine zentrale verfahrensrechtliche Bedeutung transnationaler Fraktionen.
- Die Festlegung der Unvereinbarkeit eines Sitzes in der UNPA mit Regierungsämtern und hochrangigen Funktionen im öffentlichen Dienst, einschließlich zwischenstaatlicher Organisationen.
- Eine Regelung, dass UNPA-Delegierte während ihrer Amtsperiode nicht durch Institutionen ihres Herkunftslandes ihres Sitzes enthoben werden dürfen, und Schutz genießen.
- Die Bildung einer ständigen unabhängigen Untersuchungskommission, um möglichen Vorwürfen der Korruption oder anderer krimineller Machenschaften nachgehen zu können.
- Einen überprüfbaren Verhaltenskodex mit Blick auf Nebentätigkeiten der Abgeordneten und ihre Verbindungen zu Lobbyisten; sowie die Schaffung eines Transparenzregisters.
- Das Ziel des allgemeinen Übergangs zu Direktwahlen.

Das Wahlverfahren

Auf der ersten Entwicklungsstufe der UNPA können die Abgeordneten aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten – und gegebenenfalls aus regionalen Parlamenten – entsandt werden. Die Einführung von Direktwahlen sollte je-

derzeit möglich sein. Wir empfehlen, dass jedes Land zunächst selbst entscheiden kann, wann es diesen Schritt tut. Das Ziel allgemeiner Direktwahlen in allen Staaten sollte jedoch von Beginn an in den Statuten festgeschrieben werden.

Den Rahmen für die Organisation der Wahlen sollen zunächst die UN-Mitgliedstaaten darstellen, wobei das notwendige Maß an Einheitlichkeit und Transparenz über eine allgemeine Wahlordnung gewährleistet wird. Wir empfehlen, ein Verhältniswahlrecht zur Grundlage zu machen, um die Repräsentation eines breiten politischen Spektrums zu ermöglichen.

Als Eckpunkte einer Wahlordnung sehen wir:

- Regelungen für die Wahl der UNPA-Delegierten durch die Parlamente und durch die Bevölkerung – und für den Übergang zwischen beiden Wahlverfahren.
- Eine Verfahrensweise zur Vertretung der parlamentarischen Opposition in allen Ländern im Fall indirekter Wahlen.
- Die Festlegung der Wahlperiode. Um Kosten einzusparen und die Schwelle für die schrittweise Einführung von Direktwahlen zu senken, schlagen wir vor, dass diese im Ermessen der Staaten mit regulären nationalen Wahlen zusammengelegt werden können und nicht an einem einheitlichen globalen Wahltermin stattfinden müssen.
- Bestimmungen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit, beginnend mit Verfahrensweisen auf Basis einer Mindestquote.
- Eine unabhängige Wahlkommission, die die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen überwacht und Sanktionen verhängen kann.
- Die Einbeziehung bestehender IPIs in die Versammlung, etwa durch eigene beratende UNPA-Delegierte.

Eine abgestufte Sitzverteilung

Um das Gewicht der Abgeordneten aus großen und kleinen Ländern in der Versammlung auszubalancieren, sollte die Zuteilung der Sitze gestaffelt werden. Als Leitlinien empfehlen wir:

- Die Anwendung des Prinzips der *degressiven Proportionalität* in Orientierung an der Bevölkerungsgröße der einzelnen Länder.

- Kein Rückgriff auf wirtschaftliche Stärke als Kriterium zur Bestimmung der Anzahl der auf die einzelnen Länder fallenden UNPA-Sitze.
- Die Anwendung allgemeiner und transparenter Kriterien.
- Eine Mindestzahl von zwei Sitzen für alle Staaten, um die Vertretung der parlamentarischen Opposition jedes Landes zu ermöglichen.
- Eine maximale Gesamtzahl von Sitzen im Bereich zwischen 700-900, um die Effektivität der Versammlung zu gewährleisten.

Vertretung der Opposition

- Im Fall des Wahlverfahrens durch die Parlamente sollen die dort jeweils vertretenen politischen Parteien bzw. Fraktionen eigenständig über die Auswahl der ihnen zugeteilten UNPA-Abgeordneten bestimmen.
- Die Zahl der jeder Partei bzw. Fraktion zustehenden UNPA-Sitze soll bestmöglich deren anteiliger Stärke im jeweiligen Parlament entsprechen.
- Wenigstens ein Sitz soll in jedem Fall der größten parlamentarischen Oppositionsfraktion zugeteilt werden.
- Im Fall der Direktwahl erstellen jeweils die Parteien/Fraktionen eines Landes eigene Wahllisten.

Befugnisse und Funktionen

Eine UNPA kann ein breites Aufgabenspektrum ausfüllen. Mit Einrichtung der Versammlung oder im Zuge ihres Ausbaus sollten unter anderem folgende Befugnisse und Funktionen übertragen werden:

- Regelmäßige öffentliche Plenar- und Ausschusssitzungen.
- Beratung der UN-Generalversammlung und anderer UN-Institutionen sowie Mitwirkung in ihrer Arbeit.
- Parlamentarische Aufsichts- und Kontrollfunktionen über das UN-System, einschließlich Frage-, Informations- und Zitierrechte sowie die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.
- Mitwirkung an der Aufstellung des UN-Haushalts und bei der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs und anderer Spitzenbeamter des UN-Systems.

- Globales Monitoring wichtiger globaler Entwicklungen und der Umsetzung von UN-Programmen.
- Beteiligung an Vertragsverhandlungen und internationalen Konferenzen unter dem Dach der UN.
- Regelmäßige öffentliche Berichte über die Arbeit des UN-Systems, mit der Möglichkeit, zu besonderen Fragen Anhörungen zu veranstalten.
- Organisation von internationalen Fachtagungen und öffentlichen Veranstaltungen.
- Koordinierungsfunktionen gegenüber den UN, anderen internationalen Institutionen, Parlamenten, IPIs und der Zivilgesellschaft.
- Erarbeitung von Programmen zur Stärkung rechtsstaatlicher, demokratischer und nachhaltiger Gesellschaftsstrukturen in der Welt.
- Eine Priorität der Versammlung sollte sein, globale Debatten über Möglichkeiten zur Reform und Transformation der UN und der gegenwärtigen Global Governance-Mechanismen zu organisieren und dazu eigene Vorschläge vorzulegen.

Organisation und Arbeitsweise

Wir empfehlen, dass die Plenarsitzungen der UNPA mindestens zweimal jährlich in Form mehrwöchiger Sitzungsperioden stattfinden, davon eine während der Tagungen der UN-Generalversammlung.

Die beratende und koordinierende Tätigkeit der UNPA soll eingebettet sein in kontinuierliche inhaltliche Arbeit zu globalen Problemfeldern, wobei Schwerpunkte über die Einrichtung der Ausschüsse gesetzt werden.

Wir betonen die Notwendigkeit umfassender und effizienter Verfahren, um die Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und lokale Administrationen, wie Städte und Gemeinden, einzubinden.

Möglichkeiten einer Ergänzung der parlamentarischen Arbeit um innovative Formen der Bürgerbeteiligung, wie zum Beispiel Online-Verfahren, sollten geprüft werden.

Finanzierung

Der Finanzierungsbedarf einer UNPA hängt vom Umfang der übertragenen Funktionen sowie der Frage ab, ob ihre Abgeordneten durch Parlaments- oder Direktwahlen ausgewählt werden.

Bei einer Auswahl durch die Parlamente gehen wir von einem Mindestbudget in Höhe von 20-35 Mio. US-Dollar aus, das aus dem allgemeinen UN-Haushalt und/oder durch freiwillige Beiträge bereitgestellt werden kann.

Mit der Einführung von Direktwahlen steigt der Finanzbedarf an. Um die entstehenden Kosten zu decken, empfehlen wir, neben einem Kernhaushalt, aus dem die eigentlichen Aufgaben der UNPA finanziert werden, einen ergänzenden Haushalt aufzustellen, der von denjenigen Staaten zu tragen ist, die sich für die Direktwahl entscheiden.

Bei freiwilligen Beiträgen durch Regierungen, internationale Organisationen, Einzelpersonen, Unternehmen und andere Rechtsträger muss die Unabhängigkeit der Versammlung gewährleistet bleiben.

Entwicklungsperspektiven

Ein Schlüsselmerkmal des UNPA-Konzepts besteht in der Verbindung eines pragmatisch begrenzten Reformansatzes mit einer weitreichenden Vision globaler Entwicklung. Eine UNPA ist über erprobte Verfahrensweisen zur Schaffung internationaler Organe relativ einfach und kostengünstig realisierbar. Einmal eingerichtet, kann sie nicht nur eine Vielzahl wichtiger Funktionen innerhalb des globalen Systems erfüllen, sondern mit der Zeit auch wesentlich zu dessen Weiterentwicklung im Interesse der Weltgemeinschaft beitragen.

Die Abgeordneten haben die Möglichkeit, eine tragende Rolle zu spielen bei der schrittweisen Evolution der UNPA zu einem direkt gewählten globalen Parlament mit angemessenen Befugnissen für die Bewältigung weltweiter Herausforderungen.

Wir sehen in einer UNPA einen ersten, aber essentiellen Schritt, der erstmals den Menschen und der menschlichen Gemeinschaft eine Stimme auf globaler Ebene gibt, und der den Weg für einen Reformprozess ebnet, auf dem sich die Bewohner/innen des Planeten Erde schrittweise selbst ermächtigen können, gemeinsam eine nachhaltige, gerechte und friedliche Welt aufzubauen.

1. Eine Stimme der Menschheit

1.1. Das Versagen der Global Governance

Noch nie in der Geschichte der Menschheit war die weltweite Vernetzung größer als heute.[4] Staaten, wirtschaftliche und gesellschaftliche Organisationen und die Bevölkerung werden in weltumspannenden komplexen Abhängigkeitsverhältnissen immer enger miteinander verbunden. Die Globalisierung hat in vielen Teilen der Welt einen enormen Zuwachs an Wirtschaftsleistung und Wohlstand ermöglicht. Doch die über nationale Grenzen hinweg entstandene Weltzivilisation ist fragil und verletzlich.

Menschliche Aktivität, angetrieben durch Industrialisierung, Modernisierung, Urbanisierung, Bevölkerungswachstum und technologischen Fortschritt, hat einen dramatischen Einfluss auf das Klimasystem, die Biosphäre und das Leben auf der Erde. Die Erwärmung des Weltklimas aufgrund von Treibhausgasemissionen steuert auf einen katastrophalen Zusammenbruch der für die Menschheit lebensfreundlichen Bedingungen zu, die während der vergangenen 11.000 Jahre menschlicher Zivilisation geherrscht haben.[5] Politisch und regulatorisch ist die Menschheit auf die Klimakrise nicht vorbereitet. Gleiches gilt für die rasanten, ineinandergreifenden technologischen Entwicklungen in den Bereichen der Bio- und Nanotechnologie, der Robotik, der Automatisierung und der künstlichen Intelligenz. In zunehmendem Maß berühren Entwicklungen des globalisierten Weltsystems die Verwirklichung fundamentaler gesellschaftlicher Ziele wie politische Freiheit, Sicherheit, Wohlstand, ökologische Stabilität und Nachhaltigkeit.

Die umfassende globale Interdependenz und die mit ihr verbundenen komplexen Problementwicklungen haben die Notwendigkeit für globale Koordinierung, Regulierung und Organisation entscheidend erhöht. Die Staaten sehen sich einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Problemlagen und politischen Aufgaben gegenüber, die sie allein nicht erfolgreich angehen können. In zunehmendem Maße müssen Entscheidungen zu wichtigen politischen Fragen auf internationaler Ebene koordiniert und getroffen werden.

4 Altman u.a., 2019.
5 Rockström u.a.,2009.

Weiterhin findet die grenzüberschreitende Kooperation überwiegend im Rahmen zwischenstaatlicher Organisationen und Foren statt, die einander vielfach überlappen, jedoch keine kohärente Global Governance-Architektur bilden. Dieses Konglomerat hat sich als unzureichend erwiesen, um das für die Bewältigung der globalen Herausforderungen notwendige Maß an Zusammenarbeit zu erreichen. Gleichzeitig verankert das aus der Zeit des Absolutismus in das 21. Jahrhundert tradierte Paradigma der Staatensouveränität hoch gefährliche Defizite des internationalen Systems. Die Pluralität nationalstaatlicher Interessen steht effektivem Handeln zum Wohle aller entgegen. Notwendige Leistungen zur Aufrechterhaltung globaler Stabilität und Entwicklung sowie für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter werden aufgrund dieses Konkurrenzverhältnisses nur zögerlich und unzureichend erbracht. Keine Regierung kann damit rechnen, dass ein Vorteil, auf den sie zu Gunsten des langfristigen globalen Gemeinwohls verzichtet, nicht von anderen Staaten wahrgenommen wird. In dieser Situation drängt sich das nationale Interesse als Leitlinie außenpolitischen Handelns auf, und es entsteht eine gegen die Verwirklichung des Allgemeininteresses wirkende Paralyse, die auch zur Unterminierung multilateraler Bemühungen beiträgt.

Noch immer unterhalten praktisch alle Staaten einen Militärapparat und stehen in geopolitischem Wettbewerb zueinander. Das Ziel umfassender konventioneller und nuklearer Abrüstung erscheint unter dem Vorbehalt uneingeschränkter staatlicher Souveränität unerreichbar. Ein besonders bitteres Beispiel bietet auch der globale Klimawandel, der eine existentielle globale Bedrohungslage darstellt, bei der es für die nötigen Gegenmaßnahmen auf jedes Jahr ankommt. Dessen ungeachtet schaffte es die Frage erst 1992 in Rio de Janeiro auf die weltpolitische Agenda. Kostbare Zeit war verschwendet worden. Es folgte ein jahrzehntelanger internationaler Verhandlungsmarathon – mit einem weiterhin ungewissen Ausgang, bedenkt man den Austritt der USA aus dem Pariser Klimaschutzabkommen und das Erreichen neuer Rekorde beim jährlichen CO_2-Ausstoß.

Die Defizite und Gefahren, die in dem systemischen Druck liegen, die globalisierten Prozesse multipolar zu steuern, werden durch die Entstehung neuer Machtzentren weiter verschärft. Multinationale Konzerne und global agierende Finanzdienstleister können sich staatlicher Kontrolle in hohem Maße entziehen, selbst aber einen erheblichen Einfluss auf die Politik nehmen. Zu den schwerwiegenden Problemen, die mit dem wachsenden Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure zusammenhängen, gehören der enorme Abfluss von Kapital in Steueroasen, die Verschleierung von Eigentumsverhältnissen durch Briefkastenfirmen, das Unterlaufen sozialer und ökologischer

Standards, extreme Ungleichheit, die Herausbildung einer Parallelwelt von finanziellen Transaktionen jenseits wirtschaftlicher Wertschöpfung und eine fragmentierte ökonomische und finanzielle Governance, die kaum geeignet ist, um mit der fortbestehenden Gefahr globaler Erschütterungen des Weltwirtschaftssystems, wie bei der Finanzkrise 2008, umzugehen.

Wie die fortdauernde Debatte um Globalisierungsgewinner und -verlierer illustriert, sind mit dieser Entwicklung erhebliche soziale Spannungen und Brüche verbunden, während gleichzeitig gemeinsame Handlungsmöglichkeiten weiter erodieren. Der Eindruck, durch die Globalisierung ökonomisch, sozial und kulturell abgehängt zu werden, manifestiert sich in vielen Ländern inzwischen in einer Hinwendung zu nationalistischen und populistischen Bewegungen. Mit dieser Entwicklung droht die soziale Ordnung auf nationaler und internationaler Ebene aufgebrochen und die ohnehin fragile multilaterale Kooperation zusätzlich geschwächt zu werden.

Die zunehmenden Steuerungsdefizite des internationalen Systems gehen außerdem mit einem wachsenden Demokratiedefizit einher. Die Vielzahl zwischenstaatlicher Strukturen und Foren, die der internationalen Politikgestaltung dienen, bieten, wenn überhaupt, nur marginale Möglichkeiten demokratischer Partizipation. Sie sind meist intransparent und werden weitestgehend von Regierungsvertreter/innen beherrscht. Dies hat zur Folge, dass die Relevanz einer demokratischen Öffentlichkeit schwindet, und die Fundamente demokratischer Institutionen, wie der Parlamente innerhalb der Staaten, immer weiter unterspült werden, je mehr Aufgaben und Entscheidungsprozesse von der nationalen auf die internationale Ebene verlagert werden.[6]

Dieser weltweiten Aushöhlung der Demokratie kann nur entgegengewirkt werden, indem die Prinzipien demokratischer Legitimation und parlamentarischer Repräsentation auf die Politikgestaltung jenseits des Nationalstaats im Rahmen der globalen Institutionen ausgedehnt werden. Ein solcher Prozess würde der Menschheit gleichzeitig ermöglichen, ihre Fragmentierung zu überwinden, eine neue Ebene der Organisation zu erreichen und globale Herausforderungen wirksamer anzugehen.

1.2. Der Vorschlag einer UNPA

Als einen ersten Schritt, um demokratische Repräsentation und Mitwirkung auch auf globaler Ebene umzusetzen, rufen wir dazu auf, eine *Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen* (UNPA) einzurichten. Die

[6] Vgl. dazu Leinen & Bummel, 2017, S. 313ff.

neue Institution würde ermöglichen, die Bürger/innen der UN-Mitgliedstaaten durch gewählte Abgeordnete in politische Verhandlungen und Entscheidungen auf der globalen Ebene einzubinden.

Das Konzept folgt einem pragmatischen und graduellen Ansatz, der sich auf Erfahrungen mit einer Vielzahl bestehender internationaler parlamentarischer Institutionen (IPIs) stützt, insbesondere regionaler Parlamente und parlamentarischer Versammlungen. Ähnlich wie andere IPIs würde die UNPA anfangs Beratungs-, Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnisse erhalten, die mit der Zeit substantiell erweitert werden könnten. Hierbei ist eine große Bandbreite von Kompetenzen und Aufgaben vorstellbar, ohne dass Eingriffe in nationale Verfassungsordnungen oder Gesetzgebungen notwendig würden. Die Entwicklung des EP von einem mit begrenzten Befugnissen ausgestatteten parlamentarischen Gremium zu einem supranationalen Parlament stellt eine lehrreiche Analogie dar.

Der Vorschlag einer UNPA ist so alt wie die UN selbst, und Forderungen nach einem Weltparlament gibt es schon viel länger. Seit den 1990er Jahren hat sich eine breitere Diskussion auf wissenschaftlicher wie politischer Ebene entwickelt. Wir werden den geschichtlichen Hintergrund und diese Debatte hier nur kurz anreißen und verweisen für eine ausführliche Darstellung auf das 2017 erschienene Buch von Jo Leinen und Andreas Bummel „Das demokratische Weltparlament: Eine kosmopolitische Vision".[7]

Bereits kurz nach Gründung der UN und inspiriert durch die Etablierung des Europarates und seiner parlamentarischen Versammlung (PACE) wies der US-amerikanische Diplomat und Völkerrechtler Louis B. Sohn auf die Möglichkeit hin, Artikel 22 der Charta zu nutzen, um eine UNPA ins Leben zu rufen.[8] In den Jahrzehnten der Ost-West-Konfrontation spielte dieser Vorschlag, so wie UN-Reformen generell, in der politischen Praxis kaum eine Rolle[9] und erfuhr erst nach dem Mauerfall und der ihm folgenden Demokratisierungswelle eine Renaissance. Einen entscheidenden Impuls gab ein Diskussionspapier, das 1992 vom World Federalist Movement vorgelegt wurde und den Vorschlag detaillierter entwickelte.[10] Die von dem Kanadier Dieter Heinrich verfasste Abhandlung kam zu dem Schluss, dass eine beratende UNPA als Beginn eines Entwicklungsprozesses hin zu einem Weltparlament betrachtet werden sollte.[11]

7 Leinen & Bummel, 2017, S. 21-103.
8 Ebd., S. 63ff mit weiteren Nachweisen.
9 Siehe aber etwa die Diskussion bei Sohn, 1970, S. 58-60 und S. 121ff.
10 Heinrich, 2011.
11 Auf diese Perspektive gehen wir später noch näher ein. Für ein Weltparlament als Teil einer Weltrepublik: Höffe, 2002.

Unterstützt wurde die Debatte um eine UNPA durch die immer größer werdende Zahl von internationalen Einrichtungen, die mit parlamentarischen Organen ausgestattet wurden, wie bspw. die OSZE im Jahr 1991.[12] Nicht zuletzt inspirierte die Entwicklung der EU und des EP. Hochrangige Reforminitiativen, Fachleute und zivilgesellschaftliche Netzwerke griffen das Konzept einer beratenden UNPA auf.[13] 1996 warnte UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali davor, dass „die Demokratie innerhalb des Staats an Bedeutung verlieren wird, wenn der Demokratisierungsprozess auf internationaler Ebene nicht vorankommt".[14] Nach seiner Amtszeit stellte er sich hinter das Ziel einer UNPA, das er als „unverzichtbaren Schritt" beschrieb, „um eine demokratische Kontrolle der Globalisierung zu erreichen".[15]

Um die Unterstützung aus Politik und Gesellschaft für eine UNPA zu bündeln, wurde 2007 unter der Schirmherrschaft von Boutros-Ghali die internationale *Kampagne für ein Parlament bei der UNO (CUNPA)* ins Leben gerufen. Nach dem Vorbild der Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof – welche wesentlichen Anteil an der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) hatte – wurde sie als ein parteipolitisch und weltanschaulich neutrales, informelles Netzwerk geschaffen, das auf der Basis vereinbarter Ziele agiert. In einem *Aufruf für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN* forderten die Mitglieder der Kampagne, „demokratische Mitwirkung und Repräsentation schrittweise auch auf der globalen Ebene umzusetzen", wofür eine UNPA als „erster entscheidender Schritt" sowie als politischer „Katalysator für eine Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts" gekennzeichnet wurde.[16] Das UNPA-Konzept wird angesehen als ein pragmatischer und umsetzbarer Ansatz mit einem außerordentlichen evolutionären Potential.[17]

Die Kampagne wird von *Demokratie ohne Grenzen koordiniert.*[18] Seit ihrem Start im Jahr 2007 ist die Unterstützung für eine UNPA deutlich angewachsen. Mehr als 1.600 Abgeordnete aus über 130 Ländern, hunderte von Persönlichkeiten aus anderen gesellschaftlichen Bereichen sowie zahlreiche Gruppierungen der Zivilgesellschaft haben den internationalen Aufruf der

12 Siehe dazu Kissling, 2011.
13 Vgl. etwa Childers & Urquhart, 1994, S. 176-181 mit Verweis auf Heinrich auf S. 176. Die Commission on Global Governance, 1994, S. 285f., befürwortete den Ansatz als mittelfristiges Ziel.
14 Boutros-Ghali, 1996, S. 19f.
15 Boutros-Ghali, 2007.
16 CUNPA, 2007a.
17 Für eine Analyse der möglichen soziopolitischen Dynamik vgl. Falk & Strauss, 2011.
18 2017 hervorgegangen unter anderem aus dem 2003 gegründeten Komitee für eine demokratische UNO.

Kampagne[19] unterzeichnet und die Einrichtung einer UNPA unterstützt. Abgeordnete aus dem Umkreis der Kampagne unternehmen immer wieder Initiativen in nationalen und regionalen Parlamenten, um die Debatte voranzubringen. Eine zunehmende internationale Vernetzung dieser Aktivitäten wird angestrebt. In einem 2018 veröffentlichten Statement wurde gewarnt, dass „die Vereinten Nationen, die multilaterale Ordnung und die Demokratie" unter Beschuss stünden. Eine UNPA wurde dabei als Teil einer Gegenstrategie zur Stärkung der Demokratie gefordert.[20]

Stellungnahmen und Resolutionen zugunsten einer UNPA wurden unter anderen verabschiedet vom Millennium Forum der Zivilgesellschaft (2000), dem Lateinamerikanischen Parlament (2008), dem Senat (2008) und der Abgeordnetenkammer (2009) von Argentinien, PACE (2009), dem Parlament von Mercosur (2011), PAP (2007, 2016), dem EP (2011, 2017, 2018), der Ostafrikanischen Legislativversammlung (2013), und dem virtuellen UN People's Forum (2020).[21]

1.3. „Wir die Völker" – das Menschenrecht auf Demokratie

Eine UNPA repräsentiert eine globale Manifestation des Rechts auf Demokratie. Nationale und internationale Demokratisierung sind miteinander verzahnte Prozesse, die beide wesentlich von zivilgesellschaftlichem Engagement abhängen. Die Demokratisierung der weltweiten Gesellschaftsstrukturen auf allen Ebenen – die zugleich eine neue Phase globaler Integration anzeigen würde – ist nicht vorstellbar ohne neue Anstrengungen in allen Teilen der Welt und deren transnationale Vernetzung. Als legitimes gemeinsames Forum der Menschheit würde eine UNPA über eine herausragende Stellung verfügen, um solche Bemühungen weiter zu stärken und zu koordinieren. Sie könnte zum wichtigsten Verbündeten all jener werden, die für das Recht auf Demokratie innerhalb des Nationalstaats, aber auch jenseits seiner Grenzen arbeiten.

Auf Grundlage der 1948 durch die UN-Generalversammlung verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gilt Demokratie als unveräußerliches Menschenrecht (Artikel 21), das über die internationalen Strukturen abzusichern ist: „Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und

[19] CUNPA, 2007a.
[20] CUNPA, 2018.
[21] Einige dieser Dokumente sind im Annex abgedruckt, siehe S. 144ff.

Freiheiten voll verwirklicht werden können", heißt es in Artikel 28 der Erklärung. Es hat sich inzwischen ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass dieses Recht auf Demokratie nicht nur universal zu gewährleisten und institutionell abzusichern ist, sondern auch die Entscheidungsstrukturen des internationalen Systems umfasst.[22] Die UN-Generalversammlung verabschiedet inzwischen in jeder ihrer Sitzungsperioden eine Resolution zur „Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung", in der das Recht aller Menschen auf eine solche Ordnung bekräftigt wird.[23] Weiter wird ausgeführt, dass dies auch „die Förderung und Konsolidierung transparenter, demokratischer, gerechter und rechenschaftspflichtiger internationaler Institutionen in allen Bereichen der Kooperation, insbesondere durch Implementierung des Prinzips voller und gleicher Partizipation in deren Entscheidungsmechanismen" erfordere. Die von der UN-Generalversammlung verabschiedete Agenda 2030 fordert in Ziel Nr. 16, „leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen" sowie eine „bedarfsorientierte, inklusive, partizipatorische und repräsentative Entscheidungsfindung auf allen Ebenen". Dies muss konsequenterweise auch die globale Ebene umfassen.

Obgleich die auf internationaler Ebene getroffenen Entscheidungen oft von großem Einfluss auf das alltägliche Leben der Menschen sind, bestehen für sie nur indirekte Beteiligungsmöglichkeiten, die darüber hinaus nur schwer zugänglich, eingeschränkt und ineffektiv sind. Auch NGOs, oppositionelle Parteien sowie Parlamentsabgeordnete stehen bei von Regierungsvertreter/innen getragenen Entscheidungen weiterhin an der Seitenlinie. Selbst dort, wo zwischenstaatliche Prozesse grundsätzlich für Input aus der Zivilgesellschaft geöffnet sind, stehen die „normalen" Bürger/innen vor enormen Schwierigkeiten, wenn sie ihre Anliegen auf dieser Ebene einbringen wollen. Internationale Lobbygruppen hingegen verfügen über die notwendigen Ressourcen und Organisation, um ihre spezifischen Interessen durchzusetzen, wobei sie auf nationale Gesetzgebungsprozesse Einfluss nehmen.[24] Die Entwicklung internationaler Vereinbarungen entzieht sich weitgehend der Mitwirkung und Kontrolle der Parlamente. Als Ergebnis zwischenstaatlicher Regierungsverhandlungen können völkerrechtliche Verträge bei der Ratifikation im jeweiligen Parlament in aller Regel nur in ihrer Gesamtheit verabschiedet oder abgelehnt werden, ohne dass die Abgeordneten am Verhand-

[22] Vgl. Leinen & Bummel, 2017, S. 310ff.
[23] Für die 73. Sitzungsperiode siehe UN, 2018.
[24] Vgl. Spiegel, 2009, S. 235-240.

lungsprozess beteiligt worden sind. Häufig stimmt auch die Opposition vorgelegten Verträgen zu, um den Außenbeziehungen nicht zu schaden. Exklusive internationale Regierungsverhandlungen nehmen somit das Ergebnis nationaler Ratifikationen vorweg.[25]

Verschärft wird diese Problematik durch die Vielfalt von internationalen Entscheidungsgremien und -formaten. Hohe Bedeutung hat die sogenannte Club-Governance gewonnen, die sich in informellen Gremien wie den G20 oder den G8 manifestiert. Das „Regieren durch Clubs"[26] trägt dazu bei, internationale Entscheidungsprozesse zu fragmentieren und sie unvorhersehbar, intransparent und exklusiv werden zu lassen.

Die Schaffung einer UNPA wäre ein entscheidender Schritt, um das internationale Demokratiedefizit abzubauen und die Gewährleistung des Menschenrechts auf Demokratie auf der globalen Ebene zu realisieren. Repräsentative Umfragen, die innerhalb der zurückliegenden Dekade in vielen Teilen der Welt durchgeführt wurden, lassen auf eine breite Unterstützung der Demokratie in allen Weltregionen schließen. Demokratie wird heute nahezu universal als einzig legitime Regierungsform anerkannt. Selbst autoritäre Regime sehen sich gezwungen, dieser Wertschätzung Referenz zu zollen, indem sie regelmäßig zumindest Scheinwahlen abhalten – während sie allerdings gleichzeitig eine echte Entwicklung der Demokratie verhindern.

Die breite Zustimmung für Demokratie in der Bevölkerung, die oft im Bereich um 80 % oder höher liegt, erstreckt sich auch auf autoritär regierte Länder. Es gibt dabei allerdings Unterschiede in der Bewertung, was Demokratie bedeutet, wobei oft auch autoritäre Werte und Gesellschaftsstrukturen für vereinbar gehalten werden.[27]

Die große Unterstützung für die demokratische Regierungsform geht jedoch einher mit breiter Unzufriedenheit über ihre konkrete Umsetzung. Letztere betrifft sowohl die als mangelhaft empfundenen Möglichkeiten, eigene Anliegen in die Politik einzubringen, als auch deren Ergebnisse insgesamt. Dies verweist auf die Dringlichkeit, Good Governance auch über internationale Maßnahmen zu unterstützen und die durch die Globalisierung mitbedingten sozialen Verwerfungen anzugehen. Wie repräsentative Umfragen in vielen Ländern nahelegen, ist eine Mehrheit der Weltbevölkerung für eine weit verbindlichere und effektivere globale Politik aufgeschlossen, als sie derzeit von den nationalen Regierungen verfolgt und unterstützt wird. Mehrheiten in den meisten Ländern befürworten z.B. eine starke Regulierung des

[25] Vgl. Beyme, 1998, S. 21 ff., auch Leinen & Bummel, 2017, S. 313ff.
[26] Schneckener & Rinke, 2012.
[27] Wike u.a., 2017. Siehe auch Norris, 2011.

Waffenhandels, die vollständige Abschaffung der Atomwaffen, eine internationale Schutzverantwortung bei schweren Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen, höhere staatliche Ausgaben, um Hunger und extreme Armut in der Welt zu bekämpfen, sowie entschiedene Maßnahmen gegen den Klimawandel.[28]

Die Einrichtung einer UNPA würde diese Erwartungen in doppelter Hinsicht unterstützen. Sie wäre zum einen ein Schritt, um Weltpolitik demokratisch zu legitimieren und für eine bessere Repräsentation des Bürgerwillens zu sorgen, zum anderen würde sie so als eine anerkannte Plattform der Weltgemeinschaft dienen können, um die Verwirklichung gemeinwohlorientierter globaler Lösungen voranzubringen.

Eine durch das Forschungsinstitut GlobeScan im Auftrag der BBC durchgeführte repräsentative Umfrage demonstrierte tatsächlich eine deutliche Mehrheit für die Schaffung einer direkt gewählten parlamentarischen Versammlung bei den UN. Befragt wurden Menschen in 18 Ländern, die 61 % der Weltbevölkerung abgedeckt haben. In einer der Fragen zur Reform der UN wurden die Teilnehmer/innen zu ihrer Meinung gefragt über die „Schaffung eines neuen UN-Parlaments, zusammengesetzt aus direkt gewählten Abgeordneten, das die gleichen Kompetenzen wie die UN-Generalversammlung hat, die von nationalen Regierungen kontrolliert wird." Im Durchschnitt gab es 63 % Unterstützung für den Reformvorschlag, während 20 % dagegen und 17 % unentschieden waren.

Eine UNPA würde erstmals auch die Menschen direkt auf Weltebene vertreten, und so einen Weg öffnen, auf dem ihre Anliegen auch ohne Vermittlung nationaler Regierungen auf die weltpolitische Agenda kommen können. Darüber hinaus würde sie Türöffner sein können, um internationale Gremien und Entscheidungsprozesse transparenter und rechenschaftspflichtiger zu machen.

Über die Arbeit einer globalen Parlamentarierversammlung kann zudem deutlich werden, dass Demokratie nicht nur ein Grundrecht ist, das jedem einzelnen Menschen auf der Erde zusteht, sondern auch ein Wert, der nur gemeinschaftlich zu realisieren ist – im Zusammenhang mit anderen fundamentalen Menschenrechten. Die Versammlung würde so den ersten Worten der UN-Charta „Wir die Völker" Gewicht verleihen.

[28] Kull, 2010. Siehe auch Global Challenges Foundation, 2017 und 2018.

Tabelle 1: Ergebnisse (in %) einer Umfrage im Auftrag der BBC in 2005, in der Reihenfolge zustimmender Antworten je Land : „Unterstützen Sie die Einrichtung eines neuen UN-Parlaments, bestehend aus direkt von der Bevölkerung gewählten Abgeordneten, mit Befugnissen, die denen der gegenwärtigen UN-Generalversammlung entsprechen, die von den nationalen Regierungen kontrolliert wird?“[29]

	Zustimmung	Ablehnung	unentschieden
Mexiko	80	5	15
Brasilien	73	10	17
Indonesien	73	13	14
Italien	70	20	10
China	68	20	12
Argentinien	66	29	6
Deutschland	66	24	9
Kanada	65	28	8
Philippinen	65	29	6
Chile	64	7	29
Großbritannien	64	28	8
Südkorea	62	33	4
Polen	59	9	31
Australien	56	35	10
Indien	56	22	23
Türkei	55	18	28
USA	55	35	10
Russland	33	22	44

1.4. Ein parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit

Eine UNPA wäre ein institutionelles Scharnier zwischen den UN und dem System der Global Governance, den Parlamenten, den Regierungen, der Zivilgesellschaft sowie den Bürger/innen. Als solches kann sie als politischer Schrittmacher für die Revitalisierung der UN und die Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts wirken.

Für die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit im Interesse des langfristigen globalen Gemeinwohls bieten die UN einen unverzichtbaren Organisationsrahmen. Mit ihren zahlreichen Sonderorganisationen hat die Weltorganisation das Leben von hunderten Millionen Menschen verbessern können. Essentiell ist auch ihre Rolle bei der Formulierung allgemeiner Grundwerte und weltpolitischer Zielvorgaben. Deren Leuchtkraft ergibt sich durch ihren Bezug auf das Postulat einer unveräußerlichen gleichen Würde aller Menschen, das 1948 eine historische Unterstützung in Form der AEMR erhalten hat.

[29] GlobeScan Incorporated, 2005.

Als zwischenstaatliche Organisation auf der Basis der Paradigmen staatlicher Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten reflektieren die UN jedoch auch die systemischen Defizite des internationalen Gefüges, einschließlich des Demokratiedefizits. In die Generalversammlung als Plenum aller Mitgliedstaaten werden – ebenso wie in andere UN-Gremien – weisungsgebundene Regierungsvertreter/innen entsandt, die gemäß nationalen Interessen abstimmen. Eine unmittelbare demokratische Legitimation dieser Delegierten durch Wahlen der Bevölkerung oder der Parlamente besteht nicht. Die von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen stellen außerdem nur Empfehlungen dar, nach denen sich die Staaten nach Belieben richten können, oder auch nicht.

Da jeder Staat eine Stimme hat, verfügen in der Versammlung winzige Kleinststaaten über das gleiche Gewicht wie bevölkerungsreiche Großmächte. Zusammen mit der Unverbindlichkeit der Beschlüsse ist dies einer der Gründe dafür, weshalb wesentliche politische Entscheidungen oft außerhalb der UN getroffen werden. Zudem ist im Sicherheitsrat, der die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" (Artikel 24 der Charta) trägt, eine schwer überwindbare Herrschaftsstruktur von fünf Staaten installiert. Auf Grundlage von Kapitel VII kann der Sicherheitsrat völkerrechtlich verbindliche Resolutionen verabschieden. Doch jedes der fünf ständigen Mitglieder, die sogenannten P5, kann über ein Vetorecht Beschlüsse blockieren, wovon auch häufig Gebrauch gemacht wird. Zudem bedürfen Änderungen der UN-Charta ebenfalls ihrer Zustimmung.

Diese grundsätzlichen demokratischen Defizite lassen sich durch die innerhalb der UN bisher unternommenen Anstrengungen im Kern nicht beheben. Zu diesen Maßnahmen gehören u.a. die Kooperation mit der IPU als der internationalen Organisation der Parlamente und die Akkreditierung von mehreren tausend NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Außerdem werden bei UN-Konferenzen (z.B. den Klimakonferenzen) und -Arbeitsprozessen (z.B. der Agenda 2030) Partizipationsmöglichkeiten für NGOs und Einzelpersonen eingeräumt.

Jedoch sind diese Beteiligungsoptionen zu punktuell, diskontinuierlich und peripher, um eine maßgebliche Einbeziehung der Menschen in die Entscheidungsprozesse der UN zu ermöglichen. Eine parlamentarische Vertretung der Weltbevölkerung und unmittelbare Rechenschaftspflicht der UN-Organe ihr gegenüber fehlen bislang ganz.

Dass die UN bis heute nicht mit einem repräsentativen Organ parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle ergänzt wurden, ist umso bemerkenswerter, als eben dieser Weg bei vielen anderen zwischenstaatlichen Institutionen bereits gegangen wurde. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind eine Vielzahl von IPIs entstanden, um der Abkoppelung der Parlamente und gewählten Abgeordneten von den zunehmend auf die internationale Ebene verlagerten politischen Prozessen entgegenzuwirken. Seit den 1990er Jahren ist ihre Zahl sprunghaft angewachsen. Sie liegt mittlerweile bei über 100 mit wachsender Tendenz.[30]

IPIs ermöglichen die Einbeziehung von Parlamentsmitgliedern in internationale Aktivitäten, die Ausübung von Kontrollfunktionen gegenüber zwischenstaatlichen Organisationen und Prozessen sowie die Koordination von Abgeordneten aus unterschiedlichen Ländern. Viele dieser Gremien haben nur regionalen Charakter, sind thematisch spezialisiert und arbeiten meist fern der öffentlichen Wahrnehmung. Gesetzgebende Funktionen fehlen, mit Ausnahme des EP und der East African Legislative Assembly (EALA).[31] Viele IPIs haben mit der Zeit ein erweitertes Funktionsspektrum erhalten, was ihre zunehmende Bedeutung in der zwischenstaatlichen Kooperation untermauert[32]. Für manche IPIs, wie beispielsweise das Pan-Afrikanische Parlament (PAP), ist die Übertragung von legislativen Befugnissen geplant.

Zusammen mit den großen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen – WTO, Weltbank und IWF – gehören die UN, wie das PAP kritisierte, zu den letzten internationalen Organisationen, denen „eine eingebundene und institutionalisierte parlamentarische Versammlung fehlt".[33] Die Schaffung einer UNPA würde auch die UN um parlamentarische Beratung, Kontrolle, Mitwirkung und Koordination ergänzen, wie es bei anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen auf der regionalen Ebene längst üblich ist.

Gegenüber anderen IPIs hätte eine UNPA eine herausgehobene Stellung. Aufgrund ihrer globalen Reichweite und ihrer breiten demokratischen Legitimation wäre sie prädestiniert, um zum zentralen Dach der parlamentarischen Zusammenarbeit auf Weltebene entwickelt zu werden. Auf diese Weise kann eine UNPA ein globales parlamentarisches Organ darstellen, „das unverwechselbare innovative Funktionen einschließt, die über die Eigenschaften der bestehenden nationalen und regionalen Parlamente und Versamm-

30 Vgl. Kissling, 2011, S. 10; Cofelice, 2019; Rocabert u.a., 2019; Schermers & Blokker, 2018, §§ 558-596.
31 S. Kissling, 2011, S. 41.
32 Ebd., S. 49f.
33 PAP, 2007.

lungen hinausgehen. Agierend als institutionalisiertes 'Netzwerk der Netzwerke' könnte eine UNPA es den Vertretern bestehender parlamentarischer Netzwerke und Institutionen ermöglichen, an ihren Tätigkeiten teilzunehmen, wodurch diesen zu einer größeren Reichweite und mehr Einfluss verholfen würde."[34] Eine UNPA würde so dazu beitragen können, die Beziehung zwischen der UN und den zahlreichen IPIs zu verbessern, Synergien zwischen den Aktivitäten der IPIs herzustellen und einer Fragmentierung der IPIs sowie des internationalen Systems entgegenzuwirken.

Das UNPA-Sekretariat könnte die parlamentarischen Aktivitäten auf allen Ebenen des UN-Systems koordinieren und zusammenführen. Die Versammlung wäre auch inhaltlich die optimale Anlaufstelle, um Ergebnisse parlamentarischer Beratungen zu bestimmten Themengebieten zu verarbeiten, innerhalb der UN weiter zu transportieren und die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen auch über einen längeren Zeitraum zu fördern. Die UNPA wäre das institutionelle Gedächtnis dieser Aktivitäten.

1.5. Ein Katalysator für Integration und Wandel

Als Beratungs-, Koordinations-, und Aufsichtsorgan bewirkt eine UNPA weder unmittelbar eine durchgreifende strukturelle Erneuerung des internationalen Systems noch gibt sie eine Garantie für eine verantwortlichere Weltpolitik, die weiterhin überwiegend in den Händen der Regierungen liegt. Dessen ungeachtet darf von einer UNPA von Beginn an eine hohe politische Relevanz erwartet werden angesichts der integrativen Funktion, die sie innerhalb der Weltgesellschaft entfalten könnte. Ein zentrales Weltforum, das auf demokratischer Legitimation und fairer Repräsentation beruht, wäre ein von Menschen überall auf der Welt respektierter Ort, an dem globale Probleme öffentlich diskutiert und bearbeitet, sowie Expertenwissen, kreative Lösungsansätze und ganzheitliche Sichtweisen[35] in die globale Diskussion eingebracht werden. Politiker/innen sähen sich erhöhtem öffentlichen Druck zugunsten einer global verantwortlichen Handlungsweise ausgesetzt. Zugleich würden die Repräsentation eines breiten Spektrums politischer Auffassungen und die Debatten innerhalb der UNPA dazu beitragen, die Chancen für einen anhaltenden Prozess globaler Aufklärung und Meinungsbildung zu verbessern.

Über die Debatten im Plenum und die Arbeit in den Ausschüssen könnte sich die UNPA zu einem globalen Knotenpunkt entwickeln für die Kommunikation, den Austausch und die Vernetzung innovativer Kräfte in Politik

[34] CUNPA, 2013.
[35] Für eine holistische Analyse des internationalen und nationalen Rechts vgl. Stamelos, 2020.

und Zivilgesellschaft. Engagierte Bürgerinnen und Bürger aus unterschiedlichen Ländern, Fachleute sowie Entscheidungsträger/innen aus Politik und Gesellschaft würden sich hier in öffentlicher Diskussion und gemeinsamer Arbeit verbinden und ihre Anliegen den globalen Abgeordneten unterbreiten können. Gleichermaßen würden sie auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen helfen können, wiederum politische Initiativen der UNPA voranzubringen.

Förderung eines kosmopolitischen und planetaren Ethos

Eine Parlamentarische Versammlung bei den UN wäre weit mehr als nur eine weitere Institution.[36] Schon allein durch ihre Existenz – und als ein erster Schritt in Richtung eines Weltparlaments – würde sie grundlegende Werte und Ideen verkörpern und der Politik als Orientierung vorgeben:

- Die Menschheit als demokratische Gemeinschaft, die alle Menschen in ihrer Mannigfaltigkeit umfasst.
- Die Idee eines globalen Bürgertums und einer direkten Beziehung aller Menschen zueinander und zu ihrem Planeten.
- Eine Demokratie, die nicht an nationalen Grenzen endet, und in der die Menschen das Recht haben, auch auf globaler Ebene über die sie gemeinsam betreffenden Angelegenheiten zu entscheiden.
- Weltbürgerliche Loyalität, die zu der Loyalität gegenüber dem Staat hinzutritt, als Mitverantwortung eines jeden für die planetare Gemeinschaft.
- Eine Vorstellung von Weltordnung, die mehr ist als eine Ansammlung von Staaten und die einer gemeinsamen Instanz bedarf, die die Rechte aller Menschen und ihr Gemeinwohl vertritt.

Eine UNPA wäre nicht nur Ausdruck, sondern auch Katalysator eines solchen Verständnis- und Bewusstseinswandels in der internationalen Politik. Sie würde aufgrund ihres transnationalen Charakters eine erd- und bürgerzentrierte Perspektive fördern, die auch Verantwortung für zukünftige Generationen und das Leben auf der Erde beinhaltet. Als Forum der Menschheit kann sie zu einem Bewusstseinswandel beitragen, sodass immer mehr Menschen ihre politischen und kulturellen Grenzen überschreiten, sich auch als Weltbürger/innen verstehen und gemeinsam für die Bewahrung ihres Heimatplaneten Erde zusammenwirken.

[36] Vgl. Heinrich, 2011, S. 46.

Festigung der Verbindung zur Bevölkerung

Als integraler Bestandteil der UN hätte eine UNPA eine wichtige Rolle darin, die Arbeit der Generalversammlung und anderer Organe des UN-Systems durch parlamentarische Verfahrensweisen zu ergänzen. Eine UNPA würde, wie das EP erklärte, dazu beitragen „den demokratischen Charakter, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz der globalen Struktur- und Ordnungspolitik zu erhöhen und eine bessere Beteiligung der Bürger an den Tätigkeiten der UN zu ermöglichen".[37] Die gewählten Abgeordneten wären in internationale Prozesse eingebunden, könnten beratende Aufgaben, parlamentarische Kontrollfunktionen und koordinierende Tätigkeiten ausüben und würden der Weltöffentlichkeit sowie ihren Wählerinnen und Wählern regelmäßig darüber Bericht erstatten. Die UN mit ihren vielfältigen Funktionen würden über die Abgeordneten der UNPA näher an die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten heranrücken, bessere Akzeptanz erhalten und neues Interesse wecken. Die UNPA-Parlamentsabgeordneten könnten Anliegen und Ideen aus der Bevölkerung aufnehmen und in die Aktivitäten der UN einbringen, so etwa über einen Petitionsausschuss.

Förderung der Demokratie

Demokratisch durch einen überwiegenden Teil der Weltbevölkerung legitimiert und zentral im Weltsystem verankert, verkörpert eine UNPA den Anspruch, dass grundlegende Freiheitsrechte und demokratische Repräsentation nicht nur überall auf der Erde, sondern auch über die Grenzen des Nationalstaats hinaus umzusetzen sind. Damit verbindet sich die Erwartung, dass sich die UNPA-Delegierten mit Möglichkeiten befassen werden, die Demokratie in den Mitgliedstaaten und auf der internationalen Ebene zu stärken. Der Ausbau bestehender IPIs, insbesondere der parlamentarischen Organe von Regionalorganisationen, und die Demokratisierung internationaler Strukturen sollten in diesem Zusammenhang auf der Agenda stehen. Gleiches gilt für Möglichkeiten, globale Demokratie über Repräsentation hinaus weiter zu entwickeln und die Menschen auch direkter an der Arbeit der UN und anderer internationaler Organisationen zu beteiligen.[38]

Darüber hinaus wird eine UNPA die Glaubwürdigkeit der UN bei der Förderung nationaler Demokratisierung erhöhen. Allein das Bestehen einer parlamentarischen Kooperation über die Grenzen hinweg würde den Rechtfer-

[37] EP, 2018.
[38] Ein komplementärer Ansatz ist das Instrument einer UN-Weltbürgerinitiative, siehe dazu auch S. 118.

tigungsdruck bei undemokratischen Praktiken in den Mitgliedstaaten verstärken. Die Versammlung kann hier aktiv mitwirken, etwa durch das Monitoring der demokratischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten und durch Unterstützung von Transformationsprozessen hin zu demokratisch organisierten Gesellschaften; dies schließt auch die Möglichkeit von Wahlbeobachtung ein.

Stärkung der Menschenrechte

Ungeachtet des Umstands, dass in einer UNPA voraussichtlich auch Abgeordnete aus Staaten mit problematischer Menschenrechtslage vertreten sein dürften, kann dem Gremium eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Menschenrechte zugetraut werden. Menschenrechtsdebatten im Plenum und auf der Ebene der Ausschüsse böten die Chance, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit für solche Fragen zu erhöhen. Kontinuierliches Monitoring der Menschenrechtslage sowie inhaltliche Arbeit hierzu sollten über einen permanenten Menschenrechtsausschuss organisiert werden. Anders als etwa die Delegierten der Regierungen im UN-Menschenrechtsrat müssten die unabhängigen Abgeordneten der Versammlung weniger Rücksicht auf die Regierungspolitik und die zwischenstaatlichen Beziehungen ihres Heimatlandes nehmen. Sie könnten Menschenrechtsverletzungen offener ansprechen und kritisieren. Wenn hingegen im Menschenrechtsrat oder anderen UN-Gremien akkreditierte NGO-Vertreter/innen auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen, müssen sie stets befürchten, dass der Konsultativstatus ihrer NGO bei den UN angegriffen wird.

Weiter unterstützt werden die Arbeitsmöglichkeiten der UNPA zugunsten der Menschenrechte durch den Umstand, dass in einer UNPA Abgeordnete oppositioneller Parteien und Vertreter/innen von Minderheiten repräsentiert sein werden und dort mit eigener Stimme sprechen können. Die Versammlung kann in diesem Sinne außerdem Öffentlichkeit herstellen, indem sie Vertreter/innen von Indigenen oder Minderheiten – ohne dass diese notwendigerweise selbst stimmberechtigte Abgeordnete sein müssen – in ihre Beratungen einbezieht, etwa durch Kooption; außerdem wäre ein ständiger Ausschuss für Minderheitenfragen denkbar. Für Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen sollte der Versammlung die Befugnis übertragen werden, diese dem Sicherheitsrat vorzulegen und Untersuchungsausschüsse einzurichten.

Als ergänzendes Gremium der UN-Generalversammlung kann eine UNPA zudem dazu beitragen, die Generalversammlung bei der Ausübung

ihrer subsidiären Verantwortung zur Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens zu stärken. Falls der Sicherheitsrat aufgrund der Androhung oder der Ausübung eines Vetos durch eines oder mehrere ständige Mitglieder untätig bleibt, hat sich die Generalversammlung vorbehalten, in diesem Fall selbst tätig zu werden.[39] Wenn ein entsprechender Beschluss nicht nur von der Generalversammlung, sondern zusätzlich auch von einer UNPA unterstützt würde, dann hätte dieser eine starke politische Legitimität. Auf dieser Grundlage könnte das Prinzip der Schutzverantwortung trotz der Realität von Vetomächten im Sicherheitsrat gestärkt werden.

Sicherheit, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und gute Regierungsführung

Die Gewährleistung von Menschenrechten und Demokratie ist nicht möglich, ohne dafür zu sorgen, dass Menschen weltweit ihre Lebensziele in einem sicheren, sowie sozial und ökologisch tragfähigen Umfeld umsetzen können. Diese Einsicht ist auch in der Geschichte der UN abgebildet. 1948 wurde mit der AEMR das Prinzip statuiert, dass politische Rechte, wie die Rede- oder die Gewissensfreiheit, nicht umgesetzt und geschützt werden können ohne eine hinreichende Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Entwicklung. In der Stockholmer Erklärung von 1972 etablierten die UN das Prinzip, dass die Anstrengungen auf der Erde zugunsten ökonomischer und sozialer Entwicklung ökologisch nachhaltig sein müssen.

Mit einer zentralen Position nahe den Entscheidungszentren der UN und einem breit angelegten repräsentativen Charakter erscheint eine UNPA besonders geeignet, um die drängenden globalen Herausforderungen zu analysieren und eine weltweite Diskussion zu fördern, und um ganzheitliche Lösungsansätze im Interesse der Menschheit in den Mittelpunkt zu stellen, die die komplexen Zusammenhänge zwischen den globalen Problemfeldern berücksichtigen. Aus Sicht der ILO-Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung sollte sich eine weltweite Parlamentariergruppe mit „der Kohärenz und Konsistenz der globalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik“ befassen.[40] Eine UNPA könnte diese Funktion übernehmen.

Die Diskussion und Zusammenarbeit in einer UNPA würde sich von den bisher von Regierungsgremien und -konferenzen erbrachten Leistungen qualitativ unterscheiden. Denn die in diesem Forum vertretenen Abgeordneten

[39] UN, 1950 („Uniting for Peace“).
[40] ILO, 2004, S. 80.

wären frei darin, ohne besondere Rücksicht auf nationale Partikularinteressen und bilaterale zwischenstaatliche Beziehungen schwierige Fragen anzusprechen und globale Lösungen zu entwickeln.[41]

Ansatzpunkte für einen inhaltlichen Beitrag einer UNPA zur Bewältigung der komplexen Problemlagen und Herausforderungen unserer Zeit haben die UN mit der Agenda 2030 vorgegeben. Entsprechend forderte etwa das EP die Einrichtung einer UNPA, um „insbesondere zur erfolgreichen Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen."[42] Eine UNPA könnte die Entwicklung, Umsetzung und Koordinierung von UN-Programmen kritisch begleiten und deren Arbeit in die nationalen Parlamente und Bevölkerungen kommunizieren. Unter der Federführung eines ständigen Ausschusses für nachhaltige Entwicklung und die Agenda 2030 könnte eine UNPA in das Hochrangige Politische Forum (HLPF) integriert werden, das den UN-Mitgliedstaaten für eine Begutachtung der Fortschritte dient.

Möglich wäre auch die Einrichtung von Ausschüssen, die sich mit Fragen der internationalen Sicherheit befassen, insbesondere mit der Thematik der Abrüstung, sowie mit den Ursachen und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Reform der UN und des internationalen Systems

Einmal eingerichtet, könnte sich eine UNPA „für eine umfassende Reform des gegenwärtigen Systems internationaler Institutionen und der Global Governance einsetzen und diese erleichtern"[43] So würde der Fokus auf die existentielle Frage gesetzt, wie ein zukünftiges Ordnungssystem aussehen muss, das tatsächlich in der Lage ist, das Wohlergehen aller Mitglieder der menschlichen Gemeinschaft und zukünftiger Generationen verlässlich zu gewährleisten. Wie können die gegenwärtig ineffektiven Einrichtungen des internationalen Systems so weiterentwickelt werden, dass es den Bewohnern des Planeten Erde und ihren politischen Repräsentanten möglich wird, ihre Beziehungen untereinander so zu regeln, dass eine demokratische, friedliche, gerechte und ökologisch nachhaltige Weltordnung verankert werden kann?

Es gibt zahlreiche Vorschläge und Initiativen für eine Reform der UN sowie für den Ausgleich konkurrierender Interessen, die verhandelt werden müssen. Als politische Vertretung der Menschheit als Ganzes stellt eine

41 Ein Beispiel sind Verletzungen des Völkerrechts und der Menschenrechte im Drohnenkrieg, vgl. Leinen & Bummel, 2017, S. 215f.

42 EP, 2018.

43 CUNPA, 2010, Punkt 6.

UNPA offensichtlich ein Forum dar, das sich für solche Beratungen besonders eignet. Sie wird wie kein anderes Gremium für die Aufgabe prädestiniert und legitimiert sein, neben der Arbeit zu den drängenden globalen Sachthemen auch die Strukturen des Weltsystems in den Blick zu nehmen und Entwicklungsmöglichkeiten auf die internationale Agenda zu setzen und voranzutreiben. Eine UNPA kann dazu beitragen, gemeinsame systemische und strukturelle Ursachen der Weltprobleme zu identifizieren und an ihrer Beseitigung arbeiten.

Über die fortlaufende Förderung einer breiten Debatte auf allen Ebenen der Weltgesellschaft könnte eine UNPA zu einem Motor globaler Demokratisierung, Integration und Veränderung werden. Die UN-Abgeordneten wären in der Position, um das Wissen, die Kreativität und das Engagement von Menschen aus aller Welt für die Begründung wirksamer und demokratischer Global Governance zusammenzuführen.

2. Wege zu einer UNPA

Eine globale Parlamentarierversammlung kann auf verschiedenen Wegen realisiert werden. Gegenwärtig stehen unserer Einschätzung nach zwei wesentliche Optionen zur Verfügung: die Einrichtung als Nebenorgan der Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta oder auf der Grundlage eines neuen völkerrechtlichen Vertrages. Langfristig gesehen könnte die so etablierte Versammlung später als Ergebnis einer Konferenz zur Überprüfung der UN-Charta gemäß Artikel 109 der UN-Charta in ein direkt gewähltes legislatives Weltparlament transformiert werden.[44]

Weitere Ansätze zur Schaffung einer UNPA, die ins Gespräch gebracht wurden, sind die Transformation der Inter-Parlamentarischen Union (IPU), außerdem – als vorbereitende Schritte – ein von der Zivilgesellschaft selbst organisiertes Gremium sowie die Einrichtung eines UN-Parlamentariernetzwerks (UNPN) oder eines Systems globaler parlamentarischer Fachausschüsse. Im Folgenden diskutieren wir diese verschiedenen Vorschläge.

2.1. Änderung der UN-Charta

Die weitestgehende Option, um ein Parlament bei den UN zu verankern, besteht in einer Änderung der Charta. Die Voraussetzungen dafür sind in den Artikeln 108 und 109 geregelt. Im Rahmen einer erfolgreichen Charta-Änderung könnte das parlamentarische Gremium als ein neues Hauptorgan der UN eingerichtet werden, das über weitreichende Aufgaben und Befugnisse verfügt. Von vorrangiger Bedeutung wäre hierbei die Kompetenz, im Zusammenspiel mit anderen Organen, wie der Generalversammlung als Vertretung der Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse treffen zu können. Diese Option berührt notwendigerweise das institutionelle Gefüge der UN und das Verhältnis ihrer Organe zueinander und wirft somit zahlreiche fundamentale Fragen auf. Die politischen und völkerrechtlichen Hürden, die für eine Charta-Änderung überwunden werden müssen, sind außerdem sehr hoch.

[44] Ebd., Punkt 8.

Auf Grundlage von Artikel 109 (1) der Charta kann eine allgemeine Konferenz zur Überprüfung der Charta durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung und durch Beschluss von neun beliebigen Mitgliedern des Sicherheitsrats einberufen werden. Nach Art 109 (2) tritt jede Änderung der Charta, die von der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit empfohlen wird, in Kraft, sobald sie von zwei Dritteln der UN-Mitglieder, einschließlich aller P5, ratifiziert worden ist. Jede Änderung der Charta unterliegt somit einem Vetorecht der permanenten Ratsmitglieder.

Artikel 109 (3) enthält die Festlegung, dass wenn bis spätestens zur zehnten Jahrestagung der Generalversammlung nach Inkrafttreten der Charta, also bis 1955, keine Überprüfungskonferenz auf die Tagesordnung gesetzt werden sollte, eine einfache Mehrheitsentscheidung der Generalversammlung sowie sieben beliebiger Mitglieder des Sicherheitsrats ausreichen würde, um diese einzusetzen. Während der zehnten Generalversammlung 1955 wurde diese Frage behandelt und ein Ausschuss eingerichtet, der Zeit, Ort und andere Modalitäten einer Überprüfungskonferenz festlegen sollte. Dies ist jedoch nie geschehen. Aus rechtlicher Sicht könnte eine Überprüfungskonferenz gemäß Artikel 109 (3) jederzeit einberufen werden.

Artikel 109 (3) der UN-Charta reflektiert die historische und heute mehr denn je zutreffende Sichtweise, dass der Völkergemeinschaft das Recht zugesprochen ist, die von den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges dominierte Struktur der Weltorganisation weiterzuentwickeln und die Charta geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Bemühungen, die UN zu einer Weltorganisation auszubauen, die den Anforderungen unserer Zeit gewachsen ist, können auf das unerfüllte „Versprechen von San Francisco" verweisen und dieses einfordern.[45]

Die Hürden für eine solche Transformation der UNO sind zwar hoch, doch es ist nicht von vornherein abwegig, dass mit Einberufung einer Charta-Überprüfungskonferenz nach Artikel 109 (3) eine umfassende Reformdebatte in Gang kommt, die weltweit ausreichenden politischen Druck mobilisiert, dass der Etablierung einer UNPA im Zuge von Charta-Änderungen nicht nur von zwei Dritteln der UN-Mitgliedstaaten, sondern letztlich auch von den P5 zugestimmt wird. Sobald es gelingt, eine allgemeine Überprüfungskonferenz bzw. eine Serie solcher Konferenzen nach Artikel 109 einzuberufen, eröffnet sich die Chance, in einem überschaubaren Zeitrahmen bedeutsame Regierungsfunktionen auf globaler Ebene völkerrechtlich zu installieren. Diese

[45] Siehe dazu Sharei, 2018, sowie die Arbeit des Center for UN Constitutional Research, CUNCR.

Funktionen müssten an demokratische Mitwirkung und Repräsentation der Weltbevölkerung gebunden werden.

Mit Blick auf globale Entscheidungsverfahren und den Übergang zu einer demokratisch legitimierten Weltlegislative befürworten wir im Fall einer grundsätzlichen Reform der UN-Charta die Realisierung eines Zwei-Kammer-Systems, in dem sowohl die Staaten als auch die Weltbevölkerung in jeweils eigenen Versammlungen vertreten sind.[46]

Unter den gegebenen Umständen ist allerdings nicht absehbar, wann und inwiefern der für einen Umbau der UN notwendige politische Wille mobilisiert werden kann. Eine Überprüfungskonferenz sollte in einem positiven weltpolitischen Umfeld stattfinden. Vor der Einberufung einer solchen Konferenz sollte eine breite Mehrheit der Regierungen eine Stärkung und Demokratisierung der Weltorganisation und des Systems der Global Governance auf der Basis des Bekenntnisses zu den Menschenrechten unterstützen. Nur dann kann sichergestellt werden, dass der in Gang gesetzte Reformprozess zufriedenstellende Ergebnisse erbringt und nicht sogar zu einer Schwächung des Multilateralismus und der UN führt. Bis dahin sollten Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Charta-Änderung angestrebt werden, die auch unter erschwerten politischen Bedingungen Realisierungschancen versprechen. Ein globales parlamentarisches Gremium, das in diesem Sinne als Vorläufer eingerichtet wird, könnte helfen, die politischen Grundlagen für eine erfolgversprechende Überprüfungskonferenz zu schaffen.

2.2. Direktwahl der Generalversammlung?

Auf Grundlage der UN-Charta ist die Generalversammlung das Hauptorgan der UN, welches Delegierte aller Mitgliedstaaten zusammenbringt. Vor allem in der Zeit nach Gründung der UN wurde der Vorschlag gemacht, anstelle einer Ernennung der Delegierten zur UN-Generalversammlung durch die Regierungen diese direkt durch die Bürger/innen wählen zu lassen.[47] Nachdem es jahrzehntelang ruhig um diese Idee geworden war, wurde sie jüngst wieder aufgegriffen.[48] Zumindest zum Teil könnte sie ohne Änderung der Charta realisiert werden, da diese keine Bestimmungen darüber enthält, wie die Delegierten auszuwählen sind. Wenn sie dazu bereit wären, könnten ein-

[46] So auch Vaclav Havel beim Millennium Summit, siehe Havel, 2000. S. auch Kap. 2.2., S. 103, 108, 128.
[47] So etwa von Einstein, 1960, sowie in: Clark & Sohn, 1966, S. xxi.
[48] Lopez-Claros u.a., 2020; Kap. 4.

zelne Staaten selbst entscheiden, Direktwahlen ihrer UN-Delegierten abzuhalten. Solche Wahlen würden das Potential haben, die Einbindung der Bürger/innen in die Arbeit der UN zu verbessern.

Allerdings wären auf Basis der gegenwärtigen UN-Charta auch die durch die Bevölkerung gewählten UN-Delegierte keine echten Volksvertreter/innen, da sie weiterhin die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zu repräsentieren hätten und so an deren Weisungen gebunden wären. Eine Änderung ihres Mandats würde eine umfangreichere Neukonzipierung der UN und des Systems der Global Governance erforderlich machen. Die Vorstellung einer durchgehend direkt gewählten UN-Generalversammlung impliziert außerdem das Fernziel einer Demokratisierung aller Länder.

Sofern er als *Alternative* zu einer UNPA verstanden wird, weist dieser Vorschlag in die Richtung eines globalen Ein-Kammer-Systems. Dabei stellt sich die Frage, ob dieses Gremium dann die Interessen der Einzelstaaten oder der Bevölkerung als Ganzes vertreten soll. Beides zugleich scheint ausgeschlossen. Demgegenüber würde ein globales Zwei-Kammer-System, das ein echtes parlamentarisches Organ beinhaltet, sowohl die Vertretung der Staaten als auch der Bevölkerung erlauben, wobei auf wichtige Erfahrungen mit bestehenden föderalen Systemen zurückgegriffen werden könnte. Nicht zuletzt sollen sich beide Kammern gegenseitig kontrollieren können. Wir sehen daher zwei Kammern als unverzichtbar an.[49]

Der Vorschlag kann allerdings auch *komplementär* zu dem Ziel einer UNPA und eines Zwei-Kammer-Systems verfolgt werden. In bestehenden Bundesstaaten gibt es unterschiedliche Modelle, wie die Vertreter/innen einzelstaatlicher Interessen bestimmt werden. In Deutschland sind es Mitglieder der Landesregierungen, in Indien und Südafrika werden sie von den Provinzparlamenten bestimmt und in der Schweiz oder den USA direkt gewählt.[50]

Obgleich die Generalversammlung als eines der wichtigsten Organe der UN-Kernorganisation gelten kann, ist zu berücksichtigen, dass ihr derzeitiger Einfluss begrenzt ist und es neben ihr zahlreiche zwischenstaatliche Konferenzen und Institutionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems gibt, welchen unterschiedliche Delegierte angehören, die nicht alle direkt gewählt werden können. Dies spricht dafür, die Frage möglicher Direktwahlen in eine langfristige Perspektive zu stellen, nämlich in den Zusammenhang einer umfassenden Reform, die auf eine Straffung, Zusammenführung und institutionelle Kohärenz der bestehenden Strukturen abzielt.

[49] Wir folgen Habermas, 1995, S. 308; Havel, 2000; und Höffe, 2002; vgl. Leinen & Bummel 2017, S. 382.

[50] Die Mitglieder des US-Senats wurden in den ersten 125 Jahren zunächst durch die einzelstaatlichen Parlamente gewählt. Direktwahlen wurden 1911 mit dem 17. Verfassungszusatz eingeführt.

Darüber hinaus scheint der zu erwartende politische Ertrag gegenüber dem erforderlichen Aufwand eher überschaubar zu sein. Da die Delegierten weiterhin primär die Interessen der Mitgliedstaaten zu vertreten hätten, wäre ihre Direktwahl auch kein nennenswerter Schritt, um die Gesamtbevölkerung in internationalen Entscheidungen besser zu repräsentieren, verglichen mit der Einrichtung eines echten parlamentarischen Organs. Aus unserer Sicht werden Bestrebungen für eine Demokratisierung der internationalen Beziehungen, die auf diesem Ansatz aufbauen, bis auf weiteres nur eine marginale Rolle spielen. Die durch eine UNPA erstmals in der Geschichte ermöglichte parlamentarische Repräsentation der Weltbevölkerung würde eine weitaus bessere Grundlage schaffen für die Demokratisierung internationaler Entscheidungsprozesse und -strukturen.

2.3. Umwandlung der Inter-Parlamentarischen Union?

Eine diskutierte Möglichkeit zur Schaffung einer UNPA besteht in einer Umwandlung der bereits seit 1889 bestehenden Inter-Parlamentarischen Union (IPU).[51] Die IPU versteht sich gemäß Artikel 1 ihrer Statuten als die „internationale Organisation der Parlamente souveräner Staaten". Sie hat derzeit 179 Vollmitglieder und 12 assoziierte internationale Parlamentarier-Organisationen; rund 70 Organisationen verfügen über einen Beobachterstatus. Bemerkenswert ist, dass die USA Ende der 1990er Jahre ausgetreten sind.

Gemäß ihren Statuten verfolgt die IPU insbesondere die Ziele, Erfahrungsaustausch und Koordination zwischen Parlamenten und Abgeordneten zu verstärken, Fragen von internationalem Interesse zu beraten, um diesbezügliche Aktivitäten in den Parlamenten zu initiieren, sowie die Gewährleistung der Menschenrechte zu fördern und parlamentarische Institutionen weiter zu entwickeln.

Zu den zwei Mal im Jahr stattfindenden Vollversammlungen entsenden die Parlamente Delegationen, wobei diese selbst über das Auswahlverfahren entscheiden. Eine bestimmte Amtszeit ist nicht gefordert, sodass die Auswahl ad hoc erfolgen kann und zu verschiedenen Versammlungen oft unterschiedliche Delegierte eines Landes anwesend sind. Zwischen der IPU und den UN hat sich seit den 1990er Jahren eine immer engere Zusammenarbeit entwik-

[51] Für eine eingehendere Diskussion dieser Frage und der Alternative eines komplementären Zusammenwirkens von IPU und einer UNPA vgl. Bummel, 2019. Über die Rolle der IPU in der seit den 1990er Jahren geführten Debatte um internationale Reformen und eine UNPA vgl. Leinen & Bummel, 2017, S. 80-128. Vgl. auch die Diskussion bei Winter, 2005; Kissling, 2006; sowie Cabrera, 2018.

kelt, die sich in verschiedenen Kooperationsabkommen mit der Weltorganisation und vielen ihrer Sonderorganisationen niedergeschlagen hat.[52] Auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 wurde die IPU als die zur Einnahme der parlamentarischen Dimension der UN prädestinierte Organisation erklärt.[53] 2002 erhielt sie ständigen Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung und kann seitdem ihre offiziellen Dokumente dort zirkulieren lassen sowie Versammlungen und Veranstaltungen bei den UN organisieren. Mit einem neuen Kooperationsvertrag wurden der IPU 2016 grundsätzlich weitere Partizipationsmöglichkeiten in der Arbeit der UN-Hauptausschüsse, der Nebenorgane der Generalversammlung sowie bei UN-Konferenzen eingeräumt, die jedoch jeweils im Einzelfall zu bestimmen sind.

Die spezifische Organisationsstruktur der IPU, ihre breite Mitgliederbasis und ihre bereits etablierte Kooperation mit den UN scheinen gute Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung zu einer UNPA zu bieten, was auch mehrfach angeregt worden ist.[54] Eine solcher Schritt könnte in Verbindung mit einer entsprechenden Änderung der IPU-Statuten nach Artikel 22 der UN-Charta durch einen Beschluss der Generalversammlung erfolgen. Die IPU würde dadurch zu einem Nebenorgan der Generalversammlung.

Eine Alternative wäre eine noch engere Anbindung an die UN durch ein erneuertes Kooperationsabkommen, das der IPU im Hinblick auf ihre Funktion als UNPA konkretere und erweiterte Rechte einräumt. Dieser Weg ließe die organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit der IPU bestehen, würde aber ebenso wie die andere Alternative eine Überprüfung der IPU-Statuten und ein neues Selbstverständnis der Organisation erfordern.

Das Auswahlverfahren für die Delegierten wäre grundsätzlich zu ändern. Diese würden dann durch die Parlamente oder dort vorhandene Fraktionen nach einem allgemeinen Verfahren und für eine feste Wahlperiode individuell bestimmt werden müssen. An Stelle der annähernd gleich großen nationalen IPU-Delegationen[55] und einer Stimmenstaffelung[56] würde ein abgestuftes System der Sitzverteilung das Gewicht zwischen großen und kleinen

52 Vgl. für das Folgende Bummel, 2019, S. 5f.

53 Vgl. UN, 2000, Abs. 30, Punkt 10.

54 Socialist International, 2003, section IV, no. 1; die Liberale International sah 2005 die Transformation der IPU in eine UNPA als möglichen Weg an neben dem Verfahren nach Art. 22 der Charta: Liberal International, 2005; vgl. Bummel, 2019, S. 12f.; siehe auch Deutscher Bundestag, 2005.

55 Nach Art. 10 Nr. 2 IPU-Statut gibt es für die Vertretung in der IPU-Generalversammlung nur eine Abstufung: acht Delegierte für Parlamente aus Staaten mit weniger als 100 Mio. Einwohnern und zehn, wenn es mehr sind.

56 Stimmen werden den Mitgliedsparlamenten und nicht einzelnen Delegierten zugeteilt, wobei Delegationen die zugewiesenen Stimmen splitten können. Die Stimmenstaffelung ist in Art. 15 Nr. 2 IPU-Statut

Staaten austarieren. Außerdem würde im Grundsatz nicht mehr von einer nationalen und geopolitischen Gruppierung der Repräsentant/innen ausgegangen, sondern von deren transnationaler Organisation gemäß gemeinsamer weltanschaulicher und politischer Überzeugungen.

Bislang hat die IPU-Mitgliedschaft die anfangs auch von uns in Betracht gezogene Entwicklungsperspektive in Richtung eines globalen parlamentarischen Organs mehrheitlich zurückgewiesen. Auch ihre historische Rolle in den Bemühungen für ein Weltparlament ist ambivalent.[57] Der damalige Präsident des Deutschen Bundestages Norbert Lammert erklärte 2010 bei der von der IPU veranstalteten dritten Weltkonferenz der Parlamentssprecher, dass die IPU „weder ein Weltparlament noch eine Unterorganisation der VN" sei und dies auch nicht werden solle.[58] Diese Auffassung setzte sich durch. Darüber hinaus trat die IPU der Forderung des EP nach einer Parlamentarierversammlung bei der WTO ebenso entgegen wie der Empfehlung des hochrangigen Cardoso-Panels 2004, globale Parlamentsausschüsse unter der Ägide der UN einzurichten.[59]

Während sich die IPU komplementären Bemühungen bisher in den Weg stellte, hat sie selbst die von ihr – mehr oder weniger exklusiv – beanspruchte parlamentarische Dimension bei den UN nur in einem eng begrenzten Rahmen entwickelt, der sich an ihrem Mandat und ihrer Struktur als Dachverband der nationalen Parlamente orientiert. Gemäß ihrem eigenen Selbstverständnis soll die parlamentarische Dimension der UN primär nicht auf der globalen Ebene, sondern auf der Ebene der nationalen Parlamente umgesetzt werden.[60] Es geht der IPU vor allem darum, die nationalen Parlamente in der Bearbeitung internationaler Fragen zu stärken und nicht darum, selbst als Institution parlamentarische Funktionen auf Weltebene auszufüllen. So überrascht es nicht, dass die IPU ungeachtet aller Kooperationsabkommen keine Aufsichtsfunktionen gegenüber UN-Institutionen ausübt, und dies auch nicht angestrebt hat.

Die nur rudimentäre Präsenz der IPU als globaler Akteur liegt auch an der Art und Weise, wie die Abgeordneten repräsentiert sind: nämlich primär als Delegierte nationaler Parlamente, die *ad hoc* ausgewählt und nicht mit einer regulären Amtszeit für bestimmte gemeinsame Funktionen mandatiert wer-

enthalten. Jedes Parlament erhält demnach zehn Mindeststimmen, die abhängig von der Einwohnerzahl um bis zu 13 weitere Stimmen aufgestockt werden.

57 Bummel, 2019, S. 12-14; vgl. auch Leinen & Bummel, 2017, S. 98-115, 327.

58 Zit. n. ebd., S. 121.

59 Ebd. S. 98f. und S. 110-112.

60 Bummel, 2019, S.7.

den. Dies bewirkt zum einen eine geringe Bindung an die Bevölkerung, welche die IPU so kaum als ihre Vertretung bei den UN wahrnehmen kann – womit sich auch in der Zukunft eine schwache öffentliche Aufmerksamkeit für die geleistete Arbeit erwarten lässt. Zum anderen wird so auch die Aussicht unterminiert, die IPU strukturell an die gegenwärtigen Systeme der Global Governance anzubinden, da mit der steten Rückführung der parlamentarischen Arbeit zu internationalen Fragen auf die Ebene der einzelnen nationalen Parlamente die Etablierung einer beständigen Arbeitsebene mit anderen globalen Institutionen nur schwer möglich erscheint.[61]

Komplementäres Verhältnis zu einer UNPA

Die grundsätzlich unterschiedliche Funktion der IPU und einer UNPA ist Gegenstand von Diskussionen gewesen.[62] Nach Auffassung von CUNPA stellt die IPU eine „parlamentarische Dimension internationaler Kooperation" her und stärkt nationale Parlamente in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion in internationalen Angelegenheiten gegenüber den nationalen Regierungen. Hingegen sei es kennzeichnend für eine UNPA, „parlamentarische Funktionen direkt auf der internationalen Ebene kraft eigener, unmittelbarer Rechte" auszuüben. Eine UNPA würde also anderen zwischenstaatlichen Gremien und der UN-Bürokratie gegenüberstehen. Während die Rolle der IPU darin bestehe, ein „Moderator und Dienstleister für die Arbeit der nationalen Parlamente zu sein", würde eine UNPA aus „individuellen Abgeordneten bestehen, die dazu aufgerufen wären, eine globale Sichtweise einzunehmen".

Dass sich die Arbeit beider Institutionen nicht ausschließen muss, sondern sich vielmehr konstruktiv ergänzen kann, zeigen bestehende Einrichtungen auf regionaler Ebene.[63] In Afrika beispielsweise gibt es einerseits die der IPU ähnliche Afrikanische Parlamentarische Union und im Rahmen der Afrikanischen Union als zwischenstaatlicher Organisation auch das Pan-Afrikanische Parlament. Während erstere Institution als Forum der nationalen Parlamente dient und sich aus deren Vertretern zusammensetzt, funktioniert die zweite als beratendes parlamentarisches Organ der Afrikanischen

[61] So bewertet Andrea Cofelice in einer vergleichenden Studie von über 22 IPIs die IPU als „a stand-alone institution, currently disconnected from any multi-actor complex governance system – a factor that irremediably hinders its capacity to develop the set of core functions dealing with international policymaking and accountability". Cofelice, 2019, S. 184.

[62] CUNPA, 2008.

[63] Vgl. Bummel, 2019, S. 10f.

Union und strebt supranationale legislative Befugnisse an. In der EU existieren ebenfalls entsprechende Äquivalente: Einerseits besteht das EP als seit 1979 direkt gewählte Vertretung der EU-Bevölkerung, andererseits sind die Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente in der Conférence des Organes Specialisées sur les Affaires Communautaires (COSAC) vertreten.[64]

Analog würden eine UNPA und die IPU gegenüber der UN und den Institutionen der Global Governance gemäß ihrer spezifischen Ausrichtung komplementäre Funktionen erfüllen können. Während erstere parlamentarische Kontrolle und demokratische Mitwirkung direkt auf internationaler Ebene ermöglicht, kann letztere gemäß ihrem Selbstverständnis darin fortfahren, die Einbeziehung der nationalen Parlamente in internationalen Angelegenheiten zu gewährleisten. Diese komplementäre Sicht auf IPU und UNPA wird von verschiedenen Institutionen geteilt. So vertrat das EP 2011 die Auffassung, dass eine UNPA „ein ergänzendes Gremium zu den bestehenden Gremien, einschließlich der Interparlamentarischen Union, wäre".[65] Nach Ansicht des PAP stellt die Gründung einer UNPA keinen Widerspruch zur existierenden Arbeit der IPU dar.[66]

Eine UNPA sollte gegenüber den Institutionen der Global Governance dezidierte parlamentarische Funktionen und Rechte erhalten. Es handelt sich um ein Proto-Weltparlament, das perspektivisch zumindest teilweise aus Direktwahlen hervorgehen und die Menschheit als Ganzes vertreten soll. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente wird in einem zukünftigen System allerdings wichtig bleiben. Eine UNPA sollte daher als Ergänzung hinzutreten und die IPU als Dachverband der nationalen Parlamente erhalten bleiben.[67]

Folgerung

Eine Umwandlung der IPU zu einer UNPA sehen wir aufgrund dieser Erwägungen nicht als sinnvollen Ansatz an. Eine UNPA sollte auf einem anderen Weg eingerichtet werden und neben der IPU bestehen. Beide Institutionen sollten als transnationale Knotenpunkte parlamentarischer Arbeit zusam-

64 COSAC wurde im Mai 1989 in Reaktion auf die Schwächung der direkten Verbindung zwischen der Europäischen Union und den Parlamentsabgeordneten der Mitgliedstaaten nach der Einführung der europäischen Direktwahlen gegründet. Denn zuvor waren die Mitglieder des Europäischen Parlaments von den nationalen Parlamenten ernannt worden und konnten so selbst beide Ebenen verknüpfen. Über COSAC wurde die Rolle der Parlamente bezüglich der EU-Gemeinschaftsaufgaben wieder gestärkt.

65 EP, 2011; ähnlich die Sichtweise in PACE, 2006 und Commission on Global Security, Justice & Governance, 2015, S. 86.

66 PAP, 2007, Punkt 16.

67 So auch die Empfehlung in Bummel, 2019.

menwirken. Mit dieser Zielsetzung im Blick halten wir eine verstärkte Zusammenarbeit all jener Kräfte, einschließlich der IPU und ihrer Mitglieder, für wünschenswert, die sich für einen verbesserten parlamentarischen Einfluss auf globale transnationale politische Prozesse einsetzen.[68]

2.4. Transnationale Selbstorganisation der Zivilgesellschaft

Gegenüber Bestrebungen, innerhalb der bestehenden Strukturen des Weltsystems an deren Veränderung zu arbeiten, sei es durch eine Reform der UN-Charta oder über völkerrechtliche Abkommen, sehen manche Befürworter/innen globaler Demokratie in der eigenverantwortlichen Selbstorganisation der Zivilgesellschaft bessere Chancen. Demnach sollten sich Menschen überall auf der Welt vernetzen, um gemeinsam Mitwirkungsrechte auf Weltebene zu fordern und den Druck zugunsten einer global verantwortlichen Politik zu erhöhen.

Startschuss eines solchen Prozesses kann gemäß dieses Ansatzes[69] zum Beispiel ein Aufruf vieler hochrangiger Persönlichkeiten aus der ganzen Welt sein. Sobald eine kritische Masse von NGOs positiv auf diesen Vorstoß reagierte, würden internationale Versammlungen einberufen, um ein permanentes zivilgesellschaftliches Forum zu gründen, das dann als eine Art vorläufiges selbsternanntes Weltparlament fungieren würde. Dessen Delegierte würden über selbst organisierte inoffizielle Wahlen bestimmt. Mit der Zeit könnte diese transnationale Versammlung an Repräsentativität, geographischer Reichweite und politischem Gewicht gewinnen.

Dieser Ansatz erhält Attraktivität dadurch, dass er die offenkundig hohen politischen Hürden für Reformen des gegenwärtigen Weltsystems umgeht: Schließlich ankert die globale Struktur fest in den Nationalstaaten und wird durch die bestehenden nationalen Bürokratien verteidigt. Zudem wird sie durch mächtige Interessengruppen gestützt, so beispielsweise durch multinationale Konzerne, die oftmals nationalen Regierungen nahestehen und diese für ihre Zwecke instrumentalisieren können.

Diese Unabhängigkeit solch einer selbst-ernannten Institution von den etablierten Machtstrukturen des Weltsystems ist jedoch ein näher zu beleuch-

[68] So unterstreicht PACE, 2006, die Rolle, die die IPU in Kooperation mit den UN beim Aufbau einer UNPA spielen kann. In diesem Sinne wurde auch auf der Versammlung von CUNPA in Brüssel 2008 festgehalten: „Die Kampagne unterstützt die Tätigkeit der IPU und begrüßt jedweden aktiven Beitrag der IPU und ihrer Mitglieder in den Bemühungen für die Einrichtung einer UNPA“ (CUNPA, 2008).

[69] Vgl. Monbiot, 2004 sowie Falk & Strauss, 2011.

tendes Merkmal, auch vor dem Hintergrund, dass dieser Ansatz verhältnismäßig wenig Unterstützung erfahren hat. Denn diese Unabhängigkeit bedeutet das Fehlen von politischen, rechtlichen und institutionellen Verzahnungen mit nationalen wie internationalen Entscheidungsebenen, was zu der Frage führt, welchen konkreten Einfluss die Beschlüsse und Diskussionen eines symbolischen Weltparlaments der Zivilgesellschaft über moralischen und politischen Druck hinaus haben würden. Ein solches Forum kann Wegbereiter und Ideengeber für ein echtes und effektives Weltparlament sein, das tatsächlich mitentscheidet, dieses jedoch nicht in Gänze ersetzen.

Das Beispiel des Weltsozialforums wirft die Frage auf, ob die globale Zivilgesellschaft konzeptionell und im Hinblick auf die erforderlichen Ressourcen dazu in der Lage ist, auf sich alleine gestellt ein symbolisches Weltparlament über längere Zeit zu organisieren. Das Weltsozialforum bekam als Gegenentwurf zum jährlichen Weltwirtschaftsforum in Davos anfangs große Aufmerksamkeit und konnte als offenes Forum Kräfte der Zivilgesellschaft zusammenbringen. Derzeit jedoch scheint es jeden Einfluss verloren zu haben.[70]

Ein Weltforum der Zivilgesellschaft

Parlamentarische Vertretung durch allgemeine Wahlen auf der einen Seite und zivilgesellschaftliches Engagement auf der anderen sind zusammengehörige, aber unterschiedliche Wege, um Willensbildung in der Bevölkerung zu ermöglichen und in gesellschaftliche Gestaltung zu überführen. Es ist ihr Zusammenwirken, das den demokratischen Charakter politischer Entscheidungsprozesse stärkt und lebendig erhält. Diese beiden Dimensionen sollten nicht miteinander vermengt, sondern vielmehr getrennt verankert und miteinander verbunden werden, um ihre gemeinsamen Ziele zu realisieren.

Im Hinblick auf eine stärkere zivilgesellschaftliche Mitwirkung in den UN empfehlen wir, dass die Einrichtung eines globalen Forums der Zivilgesellschaft bei den UN als zusätzliches Gremium neben einer UNPA geprüft werden sollte. Dieses Anliegen könnte beispielsweise von der Konferenz der beim ECOSOC akkreditierten NGOs[71] sowie der NGO Major Group[72] verfolgt werden. Das NGO-Forum sollte so aufgebaut sein, dass es die wesentlichen Interessen und Perspektiven zivilgesellschaftlicher Akteure in möglichst inklusiver und fairer Weise repräsentieren kann.

[70] Vgl. dazu Savio, 2019, sowie die Beiträge unter greattransition.org/gti-forum/farewell-to-the-wsf.

[71] Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations, CoNGO. Website: ngocongo.org.

[72] Die NGO Major Group ist ein Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, der die Umsetzung der Agenda 2030 begleitet. Website: www.ngomg.org.

Die Einberufung einer offiziellen NGO-Versammlung unter UN-Schirmherrschaft ist bereits mehrfach vorgeschlagen worden. Die Commission on Global Governance etwa regte 1994 ein Forum der Zivilgesellschaft an, welches sich aus den bei der UN akkreditierten NGOs zusammensetzen und jährlich im Vorfeld der Sitzung der Generalversammlung tagen sollte.[73] Vorstellbar ist aber auch der erwähnte Weg eines durch die Weltgesellschaft selbst organisierten Forums, welches in die UN eingebaut werden könnte, sobald hinlängliche Akzeptanz und Repräsentativität erreicht ist.

Weitere komplementäre Initiativen

DWB unterstützt Initiativen, die dazu beitragen sollen, das bürgerliche Interesse an globaler Demokratie besser zu organisieren und gegenüber politisch Entscheidenden zu vertreten. Ein Weg, um das Anliegen globaler Demokratie zum Ausdruck zu bringen, sind öffentliche Aktivitäten, die durch weltweite Koordination an Schlagkraft gewinnen können.[74] Ein anderes Beispiel sind Simulationen von Sitzungen einer UNPA oder eines Weltparlaments, die bereits in mehreren Ländern durchgeführt wurden[75], angelehnt an das erfolgreiche und populäre Konzept der „Model UN". Auch UN-Verhandlungen über die Statuten einer UNPA wurden simuliert.[76] Kunstprojekte können ebenfalls zu größerer öffentlicher Aufmerksamkeit beitragen.[77]

Schließlich spielen auch die Abgeordneten der nationalen Parlamente und der IPIs eine wichtige Rolle, um neue Impulse sowohl in Politik wie auch Gesellschaft einzubringen. Ihr Engagement zugunsten globaler Demokratie kann die Ebene der Zivilgesellschaft mit den Ebenen der Regierungen und der internationalen Institutionen verknüpfen. Sie können daher dabei helfen, nicht nur Politik zu gestalten, sondern auch die nationalen wie globalen Ordnungsstrukturen, die diese tragen und kanalisieren.[78]

73 Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995, S. 286-288.

74 Ein Beispiel ist die jedes Jahres am Tag der UN am 24. Oktober organisierte „Aktionswoche für ein Weltparlament". Während dieser Initiative, finden unter der Schirmherrschaft von DWB und anderen Organisationen in zahlreichen Ländern öffentliche Veranstaltungen und Aktionen statt. Vgl. DWB, 2019; (www.worldparliamentnow.org).

75 So zum Beispiel das seit 2012 regelmäßig in Australien veranstaltete Model Global Parliament, die Model UNPA in Argentinien 2019 oder die Veranstaltungen des World Parliament Experiment 2007 in Norwegen und 2008 in Deutschland.

76 Durchgeführt 2016 in Halle, Deutschland.

77 Zum Beispiel die 2017 von Milo Rau in Berlin organisierte General Assembly (www.general-assembly.net).

78 Vgl. für Beispiele Šabič, 2008, S. 264-66; siehe auch Kissling, 2011. Zusammenschlüsse wie etwa Parlamentarians for Global Action (PGA) oder Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (PNND) stellen erfolgreiche Aktionsformen dieser Art auf globaler Ebene dar.

Eine globale Online-Plattform

Als wertvolles Werkzeug, um gesellschaftliche Anstrengungen global zu bündeln und ihnen größere politische Wirksamkeit zu verleihen, könnte sich eine breit genutzte und anerkannte globale Online-Plattform erweisen. Die auf dieser Grundlage geleistete politische Arbeit wäre selbst schon ein Schritt in Richtung globaler Bürgerbeteiligung und globaler Demokratisierung.

Eine derartige Internet-Plattform sollte bestmögliche Voraussetzungen dafür bieten, dass sich Menschen und NGOs aus verschiedenen Ländern vernetzen, sich zu internationalen Fragen koordinieren, Repräsentantinnen und Repräsentanten wählen, sowie gemeinsame Forderungen an die Politik formulieren und deren öffentliche Diskussion fördern können. Dafür bedarf es allgemein akzeptierter, sicherer und transparenter Verfahrensweisen, die auf der Grundlage einer eindeutigen persönlichen Identifikation erfolgen.[79]

Eine solche virtuelle Plattform kann aus unserer Sicht nicht das Ziel einer durch die Regierungen errichteten und anerkannten UNPA ersetzen, jedoch möglicherweise einen wichtigen Beitrag zu einer globalen Mobilisierung leisten. Eine Online-Plattform, die weit verbreitete Unterstützung und ausreichende öffentliche Aufmerksamkeit hätte, wäre in der Lage, Bestrebungen zu unterstützen, mit denen die Verwirklichung einer UNPA vorbereitet und vorangebracht werden soll. In diesem Kontext zusammenwirkende Menschen und Organisationen könnten in signifikanter Weise dazu beitragen, sowohl das öffentliche Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Demokratisierung und Parlamentarisierung der Weltpolitik zu schärfen als auch den politischen Druck für ihre Verwirklichung zu erhöhen.

2.5. Angliederung als Organ einer spezialisierten Organisation

Grundsätzlich kann eine UNPA als fachlich spezialisiertes Gremium an verschiedene Einrichtungen innerhalb und außerhalb des UN-Systems angegliedert werden, wobei aber ein genauerer Blick auf die jeweils zu erwartenden Entwicklungsmöglichkeiten zu werfen ist.

Einige der besonders wichtigen Einrichtungen auf internationaler Ebene verfügen noch über kein parlamentarisches Organ, und es gibt Vorschläge,

[79] Ein Projekt zur Etablierung einer solchen Lösung ist durch das World Parliament Experiment in Zusammenarbeit mit DBW gestartet worden. Die in Entwicklung befindliche Global Voting Platform soll auf Grundlage individueller Registrierungen als Weltbürgerin oder Weltbürger globale Debatten, Abstimmungen und Wahlen ermöglichen. Siehe hierzu www.democracywithoutborders.org/gvp/, und für einen umfassenden Kontext Tenbergen, 2018.

dies zu ändern, z.B. für die WTO[80] oder die Organisation der UN-Klimarahmenkonvention UNFCC.[81]

Dabei stellt sich die Frage, ob eine solche spezialisierte Parlamentarierversammlung nicht auch als Keimzelle einer späteren UNPA mit globaler Reichweite dienen kann. Gerade wenn diese an eine Institution angegliedert würde, deren Entscheidungen größere Auswirkungen auf das tägliche Leben der Weltbevölkerung haben können, wie etwa WTO, IWF, Weltbank oder UNFCC, ist vorstellbar, dass ausreichende Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit geweckt werden könnte, um eine Weiterentwicklung auf die internationale Tagesordnung zu bringen.

Andererseits dürfte es nach einem solchen Reformschritt nicht leicht werden aufzuzeigen, warum ein in dem ihm zugewiesenen Bereich funktionierendes und ausgelastetes Organ zukünftig einen viel umfassenderen Themenbereich bearbeiten soll. Besser begründbar erscheint das politische Ziel, gleich für eine übergeordnete Ebene parlamentarischer Zusammenarbeit zu sorgen, die alle parlamentarischen Funktionen zusammenführen, koordinieren und integrieren kann. Dies entspricht dem Anliegen, ein gemeinsames parlamentarisches Dach der internationalen Zusammenarbeit zu schaffen, das der Fragmentierung der Arbeit von IPIs und des internationalen Systems entgegenwirkt. Eine UNPA würde in diesem Sinn in der Lage sein, die komplexe Wechselwirkung der verschiedenen Bereiche besser in den Blick zu nehmen, und dazu beizutragen, die Themensilos im UN-System zu überwinden.

In diesem Zusammenhang ist es ein lehrreiches Beispiel, dass das EP von Anfang an den drei Europäischen Gemeinschaften als Gemeinsame Versammlung diente und nicht etwa drei verschiedene parlamentarische Gremien eingerichtet wurden. Es kommt hinzu, dass die Einrichtung separater Gremien für alle wesentlichen UN-Institutionen praktisch schlicht nicht möglich ist.

Von daher sollte eine UNPA von Anfang an so innerhalb des internationalen Systems verankert werden, dass sie über die größtmögliche Reichweite und eine inhaltlich breite Aufstellung verfügt. Die praktische Anbindung an die verschiedenen Institutionen der Global Governance kann über die Arbeit der Ausschüsse erfolgen. Ein solcher Kontext kann innerhalb des Rechtsrahmens der UN realisiert werden.

80 Vgl. EP, 2008.
81 Bummel u.a., 2010.

2.6. Einrichtung als Nebenorgan nach Art. 22 der UN-Charta

Ein vergleichsweise einfacher Weg zur Realisierung einer UNPA ergibt sich auf Grundlage der UN-Charta. Gemäß Artikel 22 kann die Generalversammlung „Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält". Zahlreiche Institutionen und Programme, wie das Kinderhilfswerk UNICEF, das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, die Welthandelskonferenz UNCTAD, das Flüchtlingshilfswerk UNHCR oder das UN-Umweltprogramm UNEP sind auf diese Weise als Teil des UN-Systems etabliert bzw. integriert worden.

Ein entscheidender Vorzug dieses Verfahrens besteht darin, dass es den schwierigen Prozess einer Änderung der UN-Charta zunächst vermeiden und zugleich als Grundlage für eine mögliche spätere Weiterentwicklung der UNPA zu einem UN-Hauptorgan dienen kann. Ein Beschluss der Generalversammlung wäre ausreichend. Eine Befassung des Sicherheitsrates sowie dessen Zustimmung sind nicht erforderlich, und ein Vetorecht einzelner Staaten besteht nicht. Die Statuten einer UNPA können dann sofort in Kraft treten. Bei einer nach Artikel 22 eingerichteten UNPA bestünde keine Notwendigkeit auf eine Ratifizierung durch die Staaten zu warten, wie dies im Fall der Etablierung über einen internationalen Vertrag zu erwarten wäre.

Befugnisse der Generalversammlung als Rahmen

Nach Artikel 22 kann eine UNPA allerdings weder als eigenständige völkerrechtliche Institution noch als neues UN-Hauptorgan eingerichtet werden. Ihr Status als Nebenorgan der UN-Generalversammlung würde bedeuten, dass sie nicht mehr Kompetenzen erhalten kann als die Generalversammlung selbst. Deren Befugnisse sind jedoch gemäß Artikel 9 bis 22 der Charta inhaltlich breit angelegt. Die Generalversammlung kann sich mit allen politischen Fragestellungen befassen, die unter die UN-Charta fallen, sofern diese nicht bereits vom Sicherheitsrat behandelt werden (Artikel 12 .1). Das weit gefächerte Themenspektrum wird in sechs Hauptausschüssen bearbeitet: Abrüstung und internationale Sicherheit; Wirtschaft und Finanzen; soziale, humanitäre und kulturelle Fragen; besondere politische Fragen und Entkolonialisierung; Verwaltung und Haushalt; sowie Recht.

Obgleich die Beschlüsse der Generalversammlung für die UN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich nicht bindend sind, kommt ihnen politisches Gewicht zu, weil sie breit geteilte Auffassungen der Staaten zum Ausdruck bringen. Die Arbeit der Generalversammlung ist aber nicht nur für konkrete politische

Situationen von Bedeutung. Mit der Arbeit des Plenums und der ihm angegliederten Einrichtungen und Programme ist ein Rahmen geschaffen worden, der eine entscheidende Rolle bei der Setzung völkerrechtlicher Normen und der Erarbeitung zwischenstaatlicher Verträge spielt, einschließlich von Abkommen wie die 1992 verabschiedete Klimarahmenkonvention.

Zu den wichtigen Aufgaben der Versammlung gehören die Prüfung und Genehmigung des Haushalts der UN und die Festlegung der Beitragsquoten der Mitgliedsländer. Auch bei wichtigen Personalentscheidungen ist das Gremium gefragt – es ernennt auf Vorschlag des UN-Sicherheitsrats den/die UN-Generalsekretär/in und wählt die nicht-ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie der anderen UN-Hauptorgane.

Wichtigstes Bindeglied zwischen Generalversammlung und zahlreicher Sonderorganisationen und Programme des UN-Systems ist der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), ein weiteres Hauptorgan der UN. Der ECOSOC verfügt über breite inhaltliche Arbeitsmöglichkeiten und hat sich innerhalb der UN zu einer Plattform für die Diskussion von Strategien zugunsten einer nachhaltigen und am Interesse der gesamten Menschheit orientierten Politik entwickelt. Dabei ist auch die internationale Zivilgesellschaft mit eingebunden. Derzeit verfügen rund 3.200 NGOs über den Konsultativstatus beim ECOSOC, der eine Zusammenarbeit mit den UN ermöglicht.

Für eine UNPA würde der Wirtschafts- und Sozialrat einen zentralen Bezugspunkt innerhalb der Weltorganisation darstellen. Eine Anbindung an den ECOSOC anstelle der Generalversammlung erscheint jedoch nicht als empfehlenswert. Neben thematischen Einschränkungen ist vor allem auf die größere Ferne zu der wichtigeren Entscheidungsebene der Generalversammlung zu verweisen, der der Rat nach Artikel 62 der UN-Charta untergeordnet ist. Die Einrichtung als Nebenorgan der Generalversammlung nach Artikel 22 verspricht eine weitaus stärkere und besser sichtbare Stellung. Zudem kann sich die UNPA auch in diesem Rahmen mit Angelegenheiten befassen, die auf der Agenda des ECOSOC stehen.

Vorgaben und Möglichkeiten

Mit dem Status als Nebenorgan der Generalversammlung kommen für eine parlamentarische Versammlung die Bestimmungen der UN-Charta zur Anwendung, was sowohl für ihren Aufbau wie ihre Funktionen Vorgaben mit sich bringt. Mit dem Prinzip der universalen Mitgliedschaft „aller friedliebenden Staaten“ (Artikel 4), das für die Weltorganisation grundlegend ist, ist

auch für eine UNPA davon auszugehen, dass Abgeordnete aller UN-Mitgliedstaaten in ihr vertreten sein können. Ebenso wie beim Menschenrechtsrat könnten aber bestimmte Mindestkriterien verlangt werden.

Eine weitere grundsätzliche Regelung, an die auch eine als Nebenorgan eingerichtete UNPA gebunden wäre, enthält Artikel 2 (7) der UN-Charta. Demnach sind die UN nicht befugt, in „Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören" einzugreifen. Ein weiterer Vorbehalt ergibt sich aus Artikel 12. Demnach könnte auch die UNPA zu Situationen keine Empfehlungen abgeben, wenn der Sicherheitsrat mit ihnen befasst ist und der Rat sie nicht dazu ersucht hat.

Neben solchen Vorgaben würde die Geltung der Charta auch eine Stärkung der Autorität der UNPA mit sich bringen, die so unmittelbar den in der Präambel genannten Zielen verpflichtet würde. Die gewählten Abgeordneten aus aller Welt würden sich dazu aufgerufen sehen, ihren Beitrag dazu zu leisten, dass die Menschheit frei wird von der „Geißel des Krieges", dass die Grundrechte des Menschen und die Würde der menschlichen Persönlichkeit geachtet werden, dass Gerechtigkeit und die Geltung des Rechts gewahrt werden, und um „sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern".[82]

Die Etablierung einer Parlamentarierversammlung als Nebenorgan der Generalversammlung eröffnet eine Reihe von Möglichkeiten, die nach unserer Auffassung nahelegen, diesen Realisierungsweg gegenüber möglichen Alternativen zu priorisieren. Wichtig ist zunächst, dass der Status als UN-Nebenorgan, anders als der Terminus suggerieren mag, ein hohes Maß an Eigenständigkeit erlaubt. Wie ein Blick auf die oben genannten Nebenorgane der Generalversammlung deutlich macht, haben diese ein ausgesprochen eigenständiges Profil, bearbeiten ein umfangreiches Aufgabengebiet und sind in der Erfüllung ihrer Funktionen weitgehend autonom. Auch eine UNPA würde zahlreiche Aufgaben übernehmen können, die über beratende und assistierende Leistungen hinausgehen. Auch das für das Selbstverständnis parlamentarischer Arbeit unabdingbare Maß an Unabhängigkeit erscheint auf Grundlage dieses Rechtsstatus gewährleistet.

Eine nach Artikel 22 geschaffene UNPA würde die Generalversammlung in vielfältiger Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und ergänzen können, wobei sie auch eigene inhaltliche Akzente auf der Grundlage parlamentarischer Beratungen und der Arbeit von Ausschüssen setzen

[82] Präambel der UN-Charta

könnte. Analog den Funktionen anderer IPIs könnte eine UNPA übergeordnete politische Aufsichtsfunktionen über das UN-System ausüben. Das Gremium würde außerdem dazu beitragen können, die Arbeit der Weltorganisation samt ihren verschiedenen Organen und Programmen besser zu koordinieren und außerdem mit den nationalen Parlamenten, den Organisationen der Zivilgesellschaft und schließlich der Weltbevölkerung zu vernetzen.

Mit ihrer zentralen Einbindung in die Organisationsstruktur der UN würde die Versammlung die Grundlage erhalten, als ein neuer wichtiger Knotenpunkt der Global Governance zu wirken. Die Möglichkeit zu kontinuierlicher inhaltlicher Arbeit auf allen relevanten globalen Problemfeldern ist so gegeben. Mit den jährlichen Tagungen der Generalversammlung besteht außerdem ein guter Rahmen für die Weiterentwicklung der UNPA. Neue Kompetenzen und Aufgaben können bis zu einem gewissen Punkt durch Entscheidungen der Generalversammlung im Rahmen der Statuten oder durch ihre Änderung übertragen werden. Die Mehrheitserfordernisse dazu sollten allerdings nicht zu hoch angesetzt werden.

Auch über das UN-System hinaus sind weitreichende Entwicklungsperspektiven vorhanden. Eine Ausdehnung der parlamentarischen Beratungsfunktionen der UNPA auch auf Wirtschafts- und Finanzinstitutionen wie Weltbank, IWF und WTO wäre über den Abschluss entsprechender Kooperationsvereinbarungen möglich. Schon vorher könnte die UNPA Fachausschüsse einrichten, die sich mit globalen Finanz- und Handelsfragen befassen. Über eine grundsätzliche Reform der UN im Zuge einer Charta-Änderung, wie zuvor in diesem Kapitel angesprochen, kann die Versammlung später schließlich den Status eines Hauptorgans erhalten. Als Vertretung der Weltbevölkerung würde sie dann mit der Generalversammlung als der Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten in Entscheidungsprozessen zur Bewältigung globaler Herausforderungen zusammenwirken können.

Ein Mandat der Generalversammlung

Der vorgeschlagene Ansatz, eine UNPA nach Artikel 22 als Nebenorgan einzurichten, basiert notwendigerweise darauf, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt auf eine mehrheitliche Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten vertraut werden kann. Ähnlich wie etwa im Fall des über einen völkerrechtlichen Vertrag eingerichteten ICC wäre auch in diesem Rahmen ein mehrjähriger internationaler Diskussions- und Arbeitsprozess unter Beteiligung der UN und ihrer Mitgliedstaaten, der UN-Völkerrechtskommission und anderer Fachleute sowie der Zivilgesellschaft notwendig.

Für die Mandatierung von Verhandlungen über die Statuten einer UNPA unter dem Dach der UN ist ein Beschluss der Generalversammlung erforderlich. Mit dem Mandat der Generalversammlung können im Rahmen eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses Vorschläge für das Statut ausgearbeitet werden. Diese sollten erst dann auf die Tagesordnung einer abschließenden Verhandlungsrunde kommen, wenn hinsichtlich der wichtigsten Punkte eine hinreichende Mehrheit erkennbar ist.

Das Mehrheitserfordernis

Wir gehen davon aus, dass eine UNPA bei einer Abstimmung in der Generalversammlung auf Grundlage einer einfachen Mehrheit ins Leben gerufen werden kann. Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass die Versammlung auf Basis von Artikel 18 der Charta entscheidet, dass es sich um eine „wichtige Frage" handelt, die eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfordert. Ein solcher Beschluss würde nach Absatz 3 selbst mit einfacher Mehrheit getroffen.

Wir sehen hier grundsätzlich eine Ermessensfrage. Da die Einrichtung bisheriger UN-Nebenorgane überwiegend im Konsens erfolgte, lassen sie sich nicht als Präzedenzfälle heranziehen.[83] Eine Konsensentscheidung ist mit Blick auf eine UNPA unwahrscheinlich und auch nicht unbedingt anzustreben, da die Statuten komplexe Sachverhalte regeln und rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien angesprochen werden müssen.

Auch die Charta eröffnet hier Interpretationsspielraum. Unter den in Artikel 18.2 genannten wichtigen Fragen, die einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfen, ist die Einrichtung neuer UN-Organe nicht aufgeführt. Genannt sind jedoch „Haushaltsfragen", was eine UNPA indirekt berührt, wenn ihr Budget aus dem UN-Haushalt bestritten werden soll.

Die Notwendigkeit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ergibt sich damit allerdings nicht zwangsläufig. Denn die Generalversammlung kann über die Etablierung einer UNPA und ihre spätere Budgetierung in getrennten Abstimmungsvorgängen entscheiden. Eine solche Trennung liegt sogar nahe, falls vorgesehen ist, die UNPA teilweise oder ganz außerhalb des regulären UN-Budgets zu finanzieren. Somit ist keine zwingende Grundlage erkennbar, eine qualifizierte Zwei-Drittel-Mehrheit zur Voraussetzung für die Einrichtung des Gremiums zu machen.

[83] Falk & Strauss, 2011, 91f.

2.7. Ein UN-Parlamentariernetzwerk und Parlamentsausschüsse

Zur Ausgestaltung einer „parlamentarischen Dimension" der UN sind neben der Zusammenarbeit der UN mit der IPU weitere Vorschläge unterbreitet worden, die sich zunächst unterhalb der Schwelle einer UNPA bewegen.

Der Bericht der von der International Labour Organisation (ILO) eingerichteten Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung empfahl im Februar 2004, dass die „parlamentarische Kontrolle des multilateralen Systems" auf der globalen Ebene „nach und nach ausgebaut" werden solle.[84] Dazu wurde zur Etablierung einer „Globalen Parlamentarischen Gruppe" aufgerufen, die eine „integrierte Aufsicht" über die wichtigsten Institutionen des UN-Systems, die Bretton-Woods-Institutionen und die WTO entwickeln soll.[85]

Das Cardoso-Panel schlug in seinem Bericht vom Juni 2004 vor, dass unter der Ägide des UN-Sekretariats und in Zusammenarbeit mit der IPU globale parlamentarische Fachausschüsse eingerichtet werden sollten, um zentrale globale Themen zu diskutieren. Diese sollten aus einer geographisch repräsentativen Auswahl von Abgeordneten von jeweils bis zu dreißig Parlamenten bestehen, die dort korrespondierenden nationalen Ausschüssen angehören. Bei drei- bis viertägigen Sitzungen sollten Fachleute aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, der Geschäftswelt und anderen Bereichen angehört werden. Die Global Public Policy Committees würden Berichte und Empfehlungen verabschieden und mit der Zeit stärker formalisiert werden.[86] Vorgeschlagen wurde auch die Einrichtung eines Verbindungsbüros im UN-Sekretariat für parlamentarische Beziehungen.

Eine 2006 verabschiedete Resolution von PACE[87] stellte fest, dass die parlamentarische Einbeziehung in die Arbeit der UN über die Kooperation mit der IPU hinaus „sukzessive gestärkt" werden sollte. Als erster Schritt wurde „die versuchsweise Einrichtung eines parlamentarischen Komitees mit beratender Funktion für die Ausschüsse der Vollversammlung" empfohlen. Dieses sollte sich zusammensetzen aus von den nationalen Parlamenten gewählten Delegationen, wobei neben einer fairen geographischen Vertretung auch eine angemessene Repräsentation der jeweils im Parlament vertretenen politischen Parteien sowie Geschlechtergerechtigkeit gewährleistet sein sollten. „Sollte sich dieser Versuch als erfolgreich erweisen", hieß es, „könnten der

84 ILO, 2004, S. xiv.
85 Ebd., Abs. 544.
86 UN, 2004, Abs. 106-113.
87 PACE, 2006.

Aufbau und die Arbeitsweise dieses Komitees als Anregung für die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen mit beratender Funktion bei den Plenarsitzungen der Vollversammlung dienen".

Schließlich empfahl die Commission on Global Security, Justice & Governance unter Ko-Vorsitz von Madeleine Albright und Ibrahim Gambari 2015 die Einrichtung eines UN-Parlamentariernetzwerkes (englisch UN Parliamentary Network, UNPN). Der Bericht stellt fest, dass als Teil eines „pragmatischen Ansatzes zur Stärkung der Beziehungen zwischen der UNO und den Bürgern und zur Überwindung des Demokratiedefizits der Weltorganisation ein nach Artikel 22 der UN-Charta eingerichtetes UNPN ein enormes Potenzial haben könnte für die Stärkung des öffentlichen Wissens über die wichtigsten globalen Institutionen und für eine öffentliche Beteiligung an ihrer Arbeit".[88] Das Netzwerk solle in ähnlicher Weise aufgebaut sein wie das Parlamentarische Netzwerk der Weltbank und des IWF oder die Parlamentarische Konferenz zur WTO, aber eine „formale Beziehung" zur UN haben. Der wesentliche Unterschied zu einer UNPA könnte demnach darin bestehen, dass die Mitgliedschaft im Netzwerk individuellen Parlamentariern offenstehen würde, ohne dass sie dafür von ihrem Parlament oder ihrer Fraktion förmlich gewählt werden müssten.[89]

Bei der Weiterentwicklung der „parlamentarischen Dimension" der UN ist darauf zu achten, dass angesichts begrenzter Ressourcen und Kapazitäten stets ein Mehrwert geschaffen und eine Duplikation von Tätigkeiten, Aufgaben und Funktionen vermieden wird. In dieser Hinsicht ist zu vermerken, dass die UN über die IPU hinaus bereits mit einer ganzen Reihe von IPIs zusammenarbeitet.[90] Darüber hinaus hat die IPU ihren mit UN-Fragen befassten Ausschuss sowie ihre Zusammenarbeit mit der UN-Kernorganisation und verschiedensten UN-Institutionen in den vergangenen 15 Jahren wesentlich gestärkt.[91] Insofern es um die inhaltliche Auseinandersetzung von Abgeordneten mit globalen Themen geht, könnte man argumentieren, dass diese zu einem gewissen Grad durch bestehende globale Arrangements ermöglicht und gefördert wird.

Der Mehrwert der vorgenannten Empfehlungen scheint darin zu bestehen, dass eine noch stärkere und noch breitere fachspezifische parlamentarische Verknüpfung mit den Institutionen des UN-Systems angestrebt wird

88 Commission on Global Security, Justice & Governance, 2015, S. 84.
89 Vgl. auch Stimson Center, 2020, S. 42-43
90 UN, 2018b.
91 Bummel, 2019.

und dass diese zumindest zum Teil explizit als mögliche Vorstufen zur Entwicklung einer UNPA verstanden werden. Was die bestehenden Arrangements der „parlamentarischen Dimension" der UN nicht oder nur zu einem sehr geringen Grad wahrnehmen, ist allerdings eine parlamentarische Aufsichts- und Kontrollfunktion gegenüber der UN. In dieser Hinsicht ist der Status Quo minimalistisch und nicht zufriedenstellend.

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung könnten die Vorschläge der ILO-Weltkommission, des Cardoso-Panel, von PACE oder der Albright-Gambari-Kommission sinnvolle vorbereitende Schritte darstellen. Tatsächlich lassen sich die verschiedenen Ansätze gut in einem neuen Vorschlag integrieren. Das von PACE vorgeschlagene Komitee etwa könnte als das institutionelle Dach für die gemäß dem Cardoso-Report getrennt stehenden Ausschüsse dienen, die sich im Sinne des ILO-Berichts auch mit den internationalen Finanzinstitutionen und der WTO beschäftigen und nach Art eines Netzwerkes nach eigenem Ermessen auch individuellen Abgeordneten offenstehen.

Ein UNPN als Zwischenschritt

Sollte sich bei einer breiten globalen Diskussion des Vorschlags einer UNPA herausstellen, dass für viele Regierungen der Sprung vom Status Quo zu einem UN-Organ mit echten Aufsichts- und Kontrollrechten noch zu groß erscheint, könnte die Institutionalisierung einer parlamentarischen Plattform unterhalb dieser Schwelle einen gangbaren politischen Kompromiss und einen sinnvollen Zwischenschritt darstellen.

Als besonders aussichtsreich betrachten wir hierbei den Vorschlag der Albright-Gambari-Kommission für ein UNPN. Zum einen ist die Mitgliedschaft im Vergleich zur UNPA eher informeller Natur, womit die Akzeptanzschwelle der Regierungen niedriger liegen sollte. Zum anderen würde mit einem solchen Organisationsrahmen auch eine Brücke zu individuellem Engagement von Parlamentsabgeordneten geschlagen und eine neue Reformkraft in die UN integriert.

Um tatsächlich tragende Fundamente für eine UNPA legen zu können, muss ein UNPN jedoch entsprechend ausgestaltet werden. So wäre klar zu definieren, dass der inhaltliche Fokus des Gremiums auf Fragen der UN-Tätigkeit und -Strukturen liegt, um zu große Überschneidungen mit bestehenden IPIs zu vermeiden. Vor allem aber sollte das UNPN eindeutig als Vorläufer einer UNPA verankert und unter anderem mit der Aufgabe betraut werden, sich mit den Voraussetzungen seiner eigenen Transformation zu einer UNPA zu befassen.

Obgleich die weitere Entwicklung letztlich in den Händen der UN-Mitgliedstaaten bliebe, könnten die in einem UNPN zusammenwirkenden Abgeordneten eine zentrale Rolle spielen. Auf ein Tätigwerden von Regierungen oder der Parlamente müsste nicht gewartet werden. Interessierte Mandatsträger/innen könnten sich einem solchen Netzwerk jeweils individuell oder in Gruppen anschließen und im Rahmen der übergeordneten politischen Zielsetzungen eigene Arbeitsschwerpunkte setzen. Zwar wird im Albright-Gambari-Bericht vorgeschlagen, dass das UNPN nach Artikel 22 von der UN-Generalversammlung anerkannt werden sollte. Dass dies mit der Gründung einhergeht, wäre der Idealfall, eine zwangsläufige Voraussetzung ist es aber nicht. Auch andere IPIs dieser Art wurden zunächst ohne offizielle Anerkennung einer zwischenstaatlichen Organisation gestartet. Sobald das UNPN eine hinreichende Größe, Repräsentativität und Akzeptanz erreicht, wird eine engere Anbindung an die UN als folgerichtig erscheinen. Schließlich sollte das UNPN über einen Beschluss der Generalversammlung in eine UNPA umgewandelt werden.

2.8. Etablierung über einen zwischenstaatlichen Vertrag

Eine Parlamentarierversammlung mit globalem Arbeitsauftrag könnte innerhalb oder außerhalb des UN-Systems durch ein völkerrechtliches Abkommen einer Gruppe von Staaten geschaffen werden. Kooperationsverträge würden dann die Funktionen des Gremiums für die UN und andere internationale Einrichtungen regeln. Eine auf diesem Weg entstandene parlamentarische Versammlung wäre also nicht auf den Status eines UN-Nebenorgans beschränkt, sondern könnte von Anfang an übergreifende Aufgaben übernehmen. Eine solches Gremium lässt sich auch als Global Parliamentary Assembly (GPA) bezeichnen. Mit diesem Begriff kann verdeutlicht werden, dass sie nicht nur an die UN-Kernorganisation angedockt sein muss. Unter anderem könnte sie „für eine demokratische Kontrolle der Weltbank, des IMF und der WTO" sorgen, wie Boutros Boutros-Ghali forderte.[92]

Die Etablierung internationaler Institutionen durch einen völkerrechtlichen Vertrag ist eine regelmäßige Routine. Institutionen wie IWF, Weltbank, WTO und WHO sind auf diese Weise eingerichtet worden. Besonders interessant ist das Beispiel des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC). Obgleich der ICC kein Teil der UN ist, wird seine Arbeit über wichtige Artikel seines

[92] Boutros-Ghali, 2007.

Statuts mit dem UN-Sicherheitsrat verknüpft, der dem Gericht unabhängig von anderen Zuständigkeitserfordernissen einen Fall zuweisen kann.

Auch die Entstehungsgeschichte des ICC ist mit Blick auf eine UNPA bemerkenswert. Seine Einrichtung und schnelle Ratifizierung durch eine ausreichende Zahl von Staaten wäre ohne das Engagement einer internationalen Koalition der Zivilgesellschaft nicht gelungen. Zugleich ist dieser Erfolg ein Beispiel dafür, dass die Etablierung internationaler Rechtsstrukturen mit der Unterstützung einer entschlossenen Gruppe von NGOs und Regierungen möglich ist, selbst wenn politische Schwergewichte zunächst nicht überzeugt werden können.[93]

Flexiblere institutionelle Gestaltungsmöglichkeiten

Ein Vorzug eines zwischenstaatlichen Vertrages besteht darin, dass eine Gruppe von Staaten auf dieser Grundlage eigenständig einen Anfang machen kann, während für ein Vorgehen im Rahmen der UN Beschlüsse der Generalversammlung und gegebenenfalls anderer UN-Gremien, wie des Sicherheitsrats, erforderlich sind. Als weiterer Vorteil kann angesehen werden, dass sowohl mit Blick auf die zu übertragenden Kompetenzen als auch die demokratische Legitimität von Beginn an höhere Standards realisierbar wären, wenn der Vertrag von einer kleineren Gruppe von ambitionierten Staaten ausgehandelt würde. So könnten die Einhaltung der Menschenrechte und eine Direktwahl der Abgeordneten von Anfang an als Kriterien für eine Mitwirkung vorgesehen werden, wodurch die Versammlung und ihre Beschlüsse in dieser Hinsicht mit hoher Legitimität ausgestattet würden. Die Vertragsstaaten könnten der Versammlung außerdem substantielle Rechte zur Regelung gemeinsamer Aufgaben übertragen – bis hin zu legislativen Befugnissen, etwa im Zusammenwirken mit den nationalen Parlamenten.

Das Problem der Exklusivität

Ein grundsätzliches Problem dieses ehrgeizigen Ansatzes stellt die Kollision des globalen Anspruchs der Parlamentarierversammlung mit einer zunächst nur auf die Vertragsstaaten begrenzten Reichweite dar. Den Anspruch, für die Menschheit und die Weltgesellschaft als Ganzes zu sprechen, kann ein exklusives Gremium, das noch nicht einmal die Zustimmung einer Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten hat, nicht glaubhaft erheben. Um auf die bestehenden Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse auf globaler Ebene effektiven

[93] Mit Stand vom 01.01.2020 haben 122 Staaten das ICC-Statut ratifiziert, nicht dabei sind jedoch u.a. die USA, China, Russland und Indien.

politischen Einfluss nehmen zu können, scheint eine förmliche Anbindung an die UN und idealerweise auch an andere zwischenstaatliche Institutionen der Global Governance wie dem IWF, der WTO oder der Weltbank unumgänglich zu sein, insbesondere wenn es um Teilhabe-, Aufsichts- und Beratungsfunktionen geht.

Eine Mehrheit bei den UN zu gewinnen, würde voraussichtlich umso schwieriger, je kleiner die anfängliche Gruppe von Staaten wäre, und je mehr substantielle Kompetenzen dem Gremium übertragen werden sollten. Ähnliches wäre bei der Festlegung auf eine Direktwahl der Delegierten zu erwarten, auf die sich viele Staaten zunächst wohl nicht einlassen wollen würden.

Es würde sich also bei einer derart exklusiven Versammlung wahrscheinlich um einen Zusammenschluss von selbsterwählten Demokratien handeln, wie er seit 1939 vorgeschlagen wird[94], nicht jedoch um ein globales Parlament. Für eine globale Wirkung der Versammlung würde auf diesem Entwicklungsweg das anspruchsvolle und langfristige Ziel einer Demokratisierung aller Staaten zur Voraussetzung. Der Prozess zur Öffnung und Demokratisierung der UN und des Systems der Global Governance muss jedoch schon lange vor Erreichen dieses Ziels beginnen.

Ein pragmatischer und offener Ansatz

Soll eine möglichst globale Akzeptanz, Legitimation und Funktionalität erreicht werden, erscheint im ersten Schritt eine weniger ambitionierte Konzeption erforderlich, sowohl was die Zugangsvoraussetzungen als auch die Kompetenzen der Versammlung angeht. Die hohe Zahl der bei verschiedenen internationalen Institutionen geschaffenen IPIs mit begrenzten Beratungs-, Aufsichts- und Beteiligungsrechten legt nahe, dass auch für eine vertraglich eingerichtete UNPA mit globalen Aufgaben anfangs eine vergleichbare Beschränkung der Kompetenzen und Funktionen ins Auge gefasst werden muss, um eine Basis für breite Zustimmung unter den Regierungen zu erreichen.

Diese Perspektive schließt die Möglichkeit ein, dass zunächst eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, die anfangs keine Mehrheit der UN-Mitglieder darstellt, außerhalb der UN über einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag eine globale Parlamentarierversammlung ins Leben ruft, die aber grundsätzlich allen UN-Mitgliedstaaten offen steht.[95] Ein solcher Schritt kann auf

[94] Vgl. Streit, 1939; für eine Versammlung von 20-30 Staaten siehe Falk & Strauss, 2011, S. 95.
[95] Siehe die Diskussion einer „World Parliamentary Assembly" bei Lopez-Claros u.a.., 2020, S. 113ff.

der Erwägung basieren, dass die Realität einer solchen partiellen Versammlung – und ihre öffentliche Sichtbarkeit –eine Grundlage für eine weitere globale Diskussion dieses Ansatzes und einen zügigen Ratifikationsprozess darstellen könnte. Sobald die Unterstützung einer Mehrheit der Regierungen erreicht wäre, könnte die Versammlung über ein Kooperationsabkommen, bzw. über das Verfahren nach Artikel 22 in die UN integriert werden.

Akzeptanz durch die UN unumgänglich

Aus diesen Erwägungen lässt sich folgern, dass für die Etablierung einer UNPA sowie für ihre Ausgestaltung in wesentlichen Elementen die gleichen Voraussetzungen gelten, ob sie nun mittels eines völkerrechtlichen Vertrages oder über einen Beschluss der Generalversammlung nach Artikel 22 der Charta eingerichtet wird. In beiden Fällen ist letztendlich eine Akzeptanz durch die UN und eine mehrheitliche Mitwirkung ihrer Mitgliedstaaten notwendig. Demzufolge können und sollten die UN von Anfang an eine tragende Rolle spielen.

Der ICC kann hier als Beispiel dienen. Der entscheidenden Gründungskonferenz im Jahr 1998 in Rom waren mehrere Jahre vorausgegangen, in denen über einen von der UN-Generalversammlung eingesetzten Vorbereitungsprozess die programmatische Grundlage gelegt und die internationale Unterstützung für das Projekt ausgelotet worden war. Damit war das Fundament für den Erfolg der Römischen Konferenz gelegt, zu der ebenfalls die UN eingeladen hatte: Von 150 an der Schlussabstimmung beteiligten Staaten stimmten 120 mit Ja, nur sieben mit Nein und 21 enthielten sich; nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde konnte der Gerichtshof am 1. Juli 2002 seine Arbeit aufnehmen.

In ähnlicher Weise könnten die UN mandatiert werden, den vorbereitenden Prozess für die Schaffung einer globalen Parlamentarierversammlung zu übernehmen. Sobald die hierfür notwendige Mehrheit in der Generalversammlung vorhanden wäre, könnten konkrete Schritte unternommen werden, um im Rahmen der UN die Statuten auszuhandeln.[96] Der völkerrechtliche Realisierungsweg einer UNPA muss nicht vorab entschieden werden, sondern würde selbst Gegenstand dieser Beratungen sein.

Die Etablierung einer UNPA über einen internationalen Vertrag eröffnet erheblich mehr Spielraum bei den institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten

[96] Lopez-Claros et al., 2020, sind der Meinung, dass erste Verhandlungen auch außerhalb der UN stattfinden könnten. Siehe dort, S. 114. In jedem Fall könnte die Bildung einer „Group of Friends" durch progressive Mitgliedstaaten den Weg ebnen.

Tabelle 2: Mögliche Formen einer globalen parlamentarischen Versammlung. Die Grenzen zwischen ihnen sind fließend, und oftmals werden Begriffe synonym verwendet.

Bezeichnung	Einrichtung	Status	Auswahl der Mitglieder	Kompetenz
Parlamentarisches Netzwerk (UNPN)	Eigeninitiative von Abgeordneten	Durch UN anerkannt, eventuell Verankerung nach Art. 22 UN-Charta	Einzelne Abgeordnete nach Eigeninitiative	Beratend, eventuell Aufsichtsfunktionen
Parlamentarische Versammlung (UNPA)	UN-Generalversammlung gem. Art. 22 UN-Charta	Unterorgan der Generalversammlung, später auch durch andere Institutionen anerkannt	Durch Parlamente oder Direktwahl (hybrid)	Beratend und Aufsichtsfunktionen, später Mitentscheidung
Globale Parlamentarische Versammlung (GPA)	Zwischenstaatlicher Vertrag	Durch UN und andere Institutionen anerkannt	Durch Parlamente oder Direktwahl (hybrid)	Beratend und Aufsichtsfunktionen, später Mitentscheidung
Weltparlament (WP)	Charta-Reform gem. Art. 109 UN-Charta	Hauptorgan einer erneuerten UN	Direktwahl	Mitentscheidung, Gesetzgebung, Aufsichtsfunktionen

als bei ihrer Verwirklichung nach Artikel 22, wobei eine Angliederung an die UN ebenfalls möglich ist, in diesem Fall über ein Kooperationsabkommen. Dieses Verfahren könnte das am besten geeignetste ein, wenn es verbreitete Unterstützung für eine mit substantiellen Rechten und Kompetenzen ausgestattete globale Parlamentarierversammlung gibt, die Hürde einer Charta-Änderung aber nicht überwindbar erscheint. Für den Fall jedoch, dass die Unterstützung hierfür begrenzt ist, erscheint der Weg über Artikel 22 besser gangbar.

2.9. Folgerungen

Wir empfehlen eine mehrgleisige politische Strategie zur Einrichtung einer UNPA, die sich prioritär an dem Vorhaben orientiert, die Versammlung nach Artikel 22 der Charta als Nebenorgan der UN-Generalversammlung einzurichten, dabei aber alternative Wege kontinuierlich abwägt. Hier sehen wir

insbesondere die Möglichkeiten eines völkerrechtlichen Vertrags oder eines UNPN (als Vorstufe zu einer Parlamentarierversammlung) als praktikable Optionen an. In einem günstigen weltpolitischen Umfeld sollte darüber hinaus die Einrichtung einer UNPA als Hauptorgan einer reformierten Weltorganisation im Zuge einer Änderung der UN-Charta auf die Agenda. Eine unterhalb der Schwelle einer Charta-Änderung eingerichtete UNPA betrachten wir als einen Zwischenschritt dorthin.

Das vorrangig anzustrebende politische Ziel im Rahmen von Anstrengungen zugunsten einer UNPA besteht aus unserer Sicht darin, dass unter der Schirmherrschaft der UN ein inklusiver und transparenter Beratungs- und Verhandlungsprozess in Gang kommt, an dem sich Regierungen, internationale Institutionen, Abgeordnete, Fachleute, Vertreter/innen der Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger beteiligen. Um diesen Prozess in die Wege zu leiten, ist die politische Unterstützung einer Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten und ein Mandat der UN-Generalversammlung erforderlich. Wir halten es für sinnvoll, über die beste völkerrechtliche Verfahrensweise zur Konstituierung der UNPA im Rahmen dieser Verhandlungen zu entscheiden, da die Bewertung der unterschiedlichen Ansätze je nach politischer Lage unterschiedlich ausfallen kann und sich nicht vorwegnehmen lässt.

3. Die UNPA als Impulsgeber für Demokratie

3.1. Vertretung von Staaten mit nicht-demokratischen Regierungen

Der Weg zu einer UNPA verläuft im Spannungsfeld zwischen den Prinzipien der Universalität und der Demokratie. Auf der einen Seite repräsentiert eine UNPA einen Schritt zur Umsetzung effektiverer und rechenschaftspflichtigerer Global Governance, um die existentiellen globalen Herausforderungen der Menschheit anzugehen. Auf der anderen Seite soll die Versammlung ein echtes demokratisches Organ sein, das die Menschheit auf legitime Weise repräsentiert. Das Problem ist, dass nicht alle UN-Mitgliedstaaten demokratisch sind und freie und faire Wahlen ermöglichen.

Das bislang vertretene Modell einer UNPA sieht eine Versammlung vor, die allen Mitgliedstaaten und Beobachterstaaten der UN offensteht.[97] Dieser Ansatz einer diesen Staaten unabhängig von ihrer Regierungsform zugänglichen Versammlung wird durch die völkerrechtliche Gleichberechtigung aller UN-Mitgliedstaaten in der Weltorganisation und ihren Gremien nahe gelegt. Wenn eine UNPA auf Basis der UN-Charta als Nebenorgan der Generalversammlung gegründet wird, muss sie wahrscheinlich im Grundsatz ebenfalls auf diesem Prinzip aufbauen.

Ein wirklich globaler Zugang entspricht dem Anspruch, dass eine UNPA die gesamte Menschheit vertritt und für sie als Ganzes sprechen kann. Der Preis dafür ist die Einbeziehung von Delegierten aus Staaten, deren Regierungen gegebenenfalls undemokratisch und repressiv sind, während die UNPA selbst, wie von uns befürwortet, der Demokratie und den Menschenrechten verpflichtet sein würde.

Die Teilnahme von Pseudo-Abgeordneten, die gegenüber autokratischen Regierungen hörig sind, kann jedoch die Legitimität und die Wirkungsmöglichkeit einer UNPA untergraben. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob eine Beschränkung der Teilnahme auf solche Staaten zweckmäßig und realisierbar ist, die zumindest bestimmte Minimalstandards demokratischer Legi-

[97] CUNPA, 2007b; siehe auch Heinrich, 2011, insbes. S. 33. Von daher ist als einzige Zugangsberechtigung nur das Bestehen eines Parlaments gefordert worden, „wie auch immer dieses konstituiert ist" (Bummel, 2010b, S. 30). Zu Beobachterstaaten siehe CUNPA, 2013, Punkt 7.

timation ihrer UNPA-Abgeordneten gewährleisten. Im Interesse der Glaubwürdigkeit einer UNPA kann argumentiert werden, dass ihre Mitglieder auch tatsächlich Parlamentarier/innen sein müssen, die entweder durch das Volk oder durch ein nach demokratischen Kriterien zustande gekommenes Parlament gewählt wurden.

Die universelle Ausrichtung des in den 1990er Jahren etablierten inklusiven UNPA-Konzepts kann auch mit Blick auf die damalige Situation hinterfragt werden. Die Demokratisierungswelle dieser Zeit führte zu der Sichtweise, dass demokratisch nicht legitimierte Delegierte in einer UNPA zwar einen theoretischen Widerspruch, weniger aber ein praktisches Problem darstellen – schon deshalb, weil sie mit der Zeit einen immer geringeren Anteil unter den Abgeordneten stellen würden[98]. Vor dem Hintergrund der bald nach der Jahrtausendwende einsetzenden Gegenbewegung, die eine Aushöhlung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in vielen Staaten der Welt mit sich brachte, sind diese Vorstellungen inzwischen kritischer zu betrachten. Ohnehin ist es sehr wahrscheinlich, dass in einer UNPA auch demokratiefeindliche, rückwärtsgewandte und nationalistische Kräfte bestrebt sein werden, sich zu organisieren und diese globale Plattform als Vehikel zu nutzen.

Eine Beschränkung des Zugangs zu einer UNPA auf Abgeordnete aus Staaten mit demokratischer Regierung würde den Vorteil einer breit geteilten demokratischen Wertebasis und Legitimation mit sich bringen. Eine solche Versammlung hätte eine festere Verankerung in den grundlegenden Menschen- und Freiheitsrechten und würde voraussichtlich entsprechende Autorität in der Welt ausstrahlen. Allerdings wäre auch für die Etablierung dieses Modells ein Preis zu zahlen. Er besteht darin, dass eine solche Versammlung für absehbare Zeit nur beschränkte Relevanz haben würde, insofern sie nur ein selbst-erwähltes Parlament von Demokratien wäre. Der globale Vertretungs- und Arbeitsanspruch wäre in Frage gestellt, ebenso wie die Möglichkeit einer festen Einbindung in das UN-System. Eine exklusive UNPA könnte daher weniger effektiv sein bei der Bekämpfung der globalen Herausforderungen unserer Zeit.

Die Problematik der Vertretung von Staaten mit autokratischen Regierungen in einer UNPA ist in den vergangenen Jahren sowohl in der öffentlichen Diskussion des Vorschlags als auch innerhalb der internationalen Kampagne ein wichtiges Thema gewesen. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, ob am Kriterium globaler Inklusivität festgehalten oder dieses zugunsten demokratischer Standards aufgegeben werden sollte. Für beide Ansätze lassen sich

[98] Heinrich, 2011, S. 27.

gute Argumente anführen. Beide können theoretisch realisiert werden, wenn auch wahrscheinlich nicht auf demselben Weg. Nach einem knappen Blick auf die derzeitige politische Ausgangsbasis werden wir die Implikationen beider möglicher Verfahrensweisen noch etwas genauer beleuchten.

3.2. Der Anteil freiheitlicher Systeme innerhalb der Staatenwelt

Die Frage nach dem quantitativen Verhältnis zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten in der Welt ist nicht einfach beantworten, da zwischen den idealtypischen Polen der Demokratien und der Despotien eine große Vielzahl von Schattierungen besteht. Über bestimmte Kriterien, wie Indikatoren der Rechtsstaatlichkeit, kann jedoch versucht werden, das jeweilige Maß politischer Freiheit zu bestimmen und so zu Einordnungen zu kommen.[99] Zu den bekanntesten Untersuchungen dieser Art mit regelmäßigen Bewertungen gehören die von Freedom House, das Polity-Projekt, die V-Dem-Studien, International IDEA und die Einstufungen der Economist Intelligence Unit.

Nach Angaben von Freedom House, einer Einrichtung mit Sitz in Washington D.C., die bereits seit den 1950er Jahren jährliche Erhebungen über die Situation der Demokratie und Freiheitsrechte in aller Welt vorlegt, sind demokratische Systeme weltweit weiterhin in der Mehrheit. Im Jahr 2018 waren von 195 Staaten 114 als sogenannte Wahldemokratien einzustufen, was einem prozentualen Anteil von knapp 60 % entspricht. Für diese Einstufung ist nicht nur ein insgesamt freies und faires Wahlverfahren, sondern auch ein Mindeststandard an politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten Voraussetzung.[100]

Die von Freedom House ermittelte Zahl der Demokratien hat sich seit der Jahrtausendwende kaum verändert, während zuvor nach dem Ende des Ost-West-Konflikts binnen zehn Jahren ein markanter Anstieg der Zahl der Demokratien von 69 im Jahr 1989 auf 120 im Jahr 1999 verzeichnet wurde.

Die Grauzone zwischen freiheitlichen und autoritären Systemen wird in einer durch die Stiftung parallel verwendeten Klassifizierung deutlich. Demnach konnten 2018 von 195 Staaten 88 als „frei" gelten, was eine große Mehr-

[99] Vgl. zur Situation der Demokratie in der Welt auch die laufenden Blogs auf www.democracywithoutborders.org/blog/.

[100] Freedom House hat ab dem für 2018 erstellten Statusbericht strengere Kriterien zur Anwendung gebracht, die für sieben Staaten zu einer schlechteren Einstufung führten. Zum Bericht für 2018 siehe Freedom House, 2019.

heit, aber nicht alle der Wahldemokratien abdeckt. Dies betrifft 45 % der Staaten und 39 % der Weltbevölkerung. 58 Staaten wurden als teilweise frei eingestuft (30 % bzw. 24 % der Bevölkerung). 49 Länder (25 %) werden als nicht frei betrachtet – betroffen sind 37 % der Menschen auf der Erde, wobei die Hälfte von diesen in einem Land, nämlich China, leben. Auch mit Blick auf diese Einteilung scheint sich die Situation seit der Jahrtausendwende nicht allzu sehr verändert zu haben. Ende 1999 waren von 192 Staaten 85 als frei, 59 als teilweise frei und 48 als nicht frei klassifiziert.[101]

Allerdings macht diese Schematik die seit Jahren zu beobachtende Erosion globaler Freiheit nicht sichtbar, die bei demokratischen und rechtsstaatlichen Werten, wie fairen Wahlen, Pressefreiheit, Minderheitenrechten, Rechtsgeltung und Gewaltenteilung, festgestellt werden kann. Nach den Analysten von Freedom House hat in dieser Hinsicht 2006 eine globale Abwärtsbewegung begonnen und sich seitdem fortgesetzt. Im Zeitraum von 2006 bis 2018 war bei 113 Ländern ein Rückgang bei der Gewährleistung politischer und gesellschaftlicher Freiheit zu verzeichnen, und nur bei 63 eine Verbesserung – ein Trend, der auch im Jahr 2018 selbst mit einem Verhältnis von 71 zu 35 noch keine Anzeichen für eine Aufhellung zeigte.

Diese Rückwärtsentwicklung spiegelt sich auch im jährlichen Demokratieindex der Economist Intelligence Unit wider. Gemäß der hier verwendeten vierstufigen Einteilung waren im Jahr 2006 von 167 untersuchten Staaten 28 als vollständige und 54 als unvollständige Demokratien eingestuft, 30 als hybrid und 55 als autoritär.[102] Bis zum Jahr 2019 war die Zahl der vollständigen Demokratien auf 22 gesunken, während die Zahl der unvollständigen Demokratien weiter bei 54 lag und die der Hybridsysteme auf 37 zugenommen hatte; die Menge der autoritär regierten Länder ging dagegen leicht zurück auf 54.[103] Nach den Schlussfolgerungen von V-Dem befindet sich die Demokratie weltweit nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau, es findet jedoch eine globale Autokratisierungswelle statt.[104]

Diese Befunde untermauern, dass der Trend der globalen Demokratisierung nicht nur gestoppt wurde, sondern dabei sein könnte, sich umzukehren. Dabei ist das Grundproblem bislang nicht in der Etablierung vieler neuer totalitärer Systeme zu sehen – deren Zahl ist seit 2006 mehr oder minder gleich geblieben – sondern in einer anhaltenden schleichenden Aushöhlung politi-

101 Freedom House, 2000.
102 Economist Intelligence Unit, 2006.
103 Economist Intelligence Unit, 2020.
104 V-Dem Institute, 2019.

scher Freiheit, die viele Länder auf der Erde, einschließlich lang etablierte Demokratien, erfasst hat. Hier ist nicht zuletzt auf die um die Erde laufende Welle des Populismus zu blicken. Ihre Vertreter/innen vermochten bereits mehrfach, demokratische Kontrollsysteme auf demokratischem Wege zu überwinden: nämlich über freie Wahlen, denen die Aushöhlung der Justiz, der Pressefreiheit und der politischen Kultur folgten. Zudem machen verschiedene Regierungen verstärkt ihren Einfluss geltend, um ihren gleichermaßen anti-liberalen wie anti-multilateralen Ideologien auch in anderen Staaten zum Sieg zu verhelfen.

Wie wir im ersten Kapitel bereits angeführt haben, deuten internationale Umfragen dessen ungeachtet darauf hin, dass überwältigende Mehrheiten der Bevölkerung in allen Weltregionen die Demokratie als beste Regierungsform unterstützen. Gegenüber den 1990er Jahren, als das UNPA-Konzept ausgearbeitet wurde, besteht heute eine komplexere und schwierigere, jedoch keineswegs entmutigende Lage. In einer allen UN-Mitgliedstaaten offenstehenden UNPA würden Abgeordnete aus Demokratien nach den von uns betrachteten Modellen weiterhin eine Mehrheit stellen, und eine auf strengeren Demokratieregeln aufbauende Versammlung könnte demnach immer noch die Mehrheit der Staaten umfassen. Es kommt hinzu, dass es auch in Staaten mit demokratiefeindlichen Regierungen oftmals eine demokratisch gesinnte parlamentarische Opposition gibt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die einzelnen Abgeordneten aus „nicht-demokratischen Staaten" allesamt regierungshörige Pseudo-Parlamentarier wären. Im Sinne der Demokratieförderung kann es daher als wichtig angesehen werden, dass gerade diese Staaten nicht ausgeschlossen werden, und die Opposition eine Chance bekommt, in einer UNPA vertreten zu sein und ihre Perspektive dort einbringen zu können. Dies kann sich als ein bedeutender Beitrag erweisen, um Demokratie zu verteidigen und zu unterstützen.

Allerdings würden gesellschaftliche Auseinandersetzungen, einschließlich Attacken auf demokratische, rechtsstaatliche und kosmopolitische Wertesysteme, sehr wahrscheinlich auch in eine globale Parlamentarierversammlung getragen. Populisten, Nationalisten und Autokraten würden sich auch hier zu organisieren suchen, um ihre Ziele durchzusetzen. Ein Argument gegen die Einrichtung einer UNPA ergibt sich daraus jedoch nicht. Ganz im Gegenteil. Die parlamentarische Versammlung schafft einen neuen, weltweit sichtbaren Ort, an dem sich die Auseinandersetzung mit den Gegner/innen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit frei und öffentlich führen lässt. So kann die Weltöffentlichkeit klarer erkennen, was auf dem Spiel steht, und es können

neue Kräfte mobilisiert werden, um überall auf der Welt diese Werte zu verteidigen und zu fördern. Solange nicht tatsächlich weltweit die Feinde einer freiheitlichen und kosmopolitischen Werteordnung die Oberhand gewinnen, könnte eine diesen Grundsätzen ausdrücklich verpflichtete Parlamentskammer einer der wertvollsten Verbündeten ihrer Verteidiger sein.

3.3. Eine Parlamentarierversammlung auf der Basis demokratischer Standards

Gründe gegen die Einbeziehung von Delegierten aus Staaten ohne demokratisches Regierungssystem lassen sich insbesondere aufgrund der spezifischen Natur einer transnationalen Parlamentarierversammlung erkennen, die einen qualitativen Unterschied zu bestehenden zwischenstaatlichen UN-Organisationen und internationalen Diskussions- und Arbeitsgremien beinhalten soll. Parlamentarische Tätigkeit basiert grundsätzlich auf einer Legitimation aller Mandatsträger/innen durch die Bevölkerung über allgemeine freie Wahlen. Delegierte, die weder durch das Volk noch ein über ein nach demokratischen Kriterien zustande gekommenes nationales Parlament gewählt wurden, würden von daher auch nicht als Parlamentarier/innen gelten können.

Die Mitwirkung solcher Delegierten kann die Legitimität und moralische Autorität der Versammlung untergraben. Ihre Beteiligung kann aber nicht nur als ein fundamentaler normativer Widerspruch gesehen werden, sondern auch als ein erhebliches praktisches Problem. Denn solche Delegierte würden dem Verdacht unterliegen, nicht frei nach Sachlage und Gewissen entscheiden zu können, sondern faktisch der Weisung ihrer Regierung zu unterliegen. Zudem darf unterstellt werden, dass diese Gruppe den Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Parlamentarismus überwiegend reserviert bis ablehnend gegenüberstehen würde. Letzteres ist auch deswegen problematisch, weil sich eine UNPA neben Fragen der Sicherheit, der Ökonomie und Ökologie auch mit gesellschaftspolitischen Themen befassen würde, etwa wenn es um die Realisierung grundlegender Menschen- und Freiheitsrechte geht oder um die Förderung der in der Agenda 2030 vereinbarten Ziele.

Eine Versammlung, die sich von einer substantiellen Anzahl von Pseudo-Parlamentarier/innen nutzen ließe, um genau jene Werte zu bekämpfen, denen sie verpflichtet sein sollte, einschließlich des Zieles eines globalen Parlamentarismus selbst, könnte ihre Reputation einbüßen und den Erwartungen, ein Motor positiver globaler Veränderung zu sein, nicht gerecht werden.

Allerdings erscheinen auch im Fall einer an demokratischen Legitimationskriterien orientierten Versammlung politische Kompromisse unausweichlich. Zu hohe Anforderungen an die demokratischen und rechtsstaatlichen Standards der Staaten würden den Teilnehmerkreis ziemlich klein halten. In jedem Fall würden immer wieder komplexe – und wahrscheinlich oft strittige – Abwägungen vorgenommen werden müssen, welche Staaten noch unter die erforderlichen Kriterien fallen und welche nicht mehr. Um das damit verbundene Konfliktpotential und die Möglichkeiten des politischen Missbrauchs solcher Bewertungen zu minimieren, wäre die Festlegung möglichst allgemeiner, klarer und gut handhabbarer Kriterien unabdingbar. Diese müssten außerdem weit genug gefasst sein, um mehr als nur einer Handvoll von Musterdemokratien eine Beteiligung zu ermöglichen.

Eine denkbare Vorgehensweise besteht darin, sich auf die Qualität der Wahlen zu konzentrieren. Unter Gewährleistung bestimmter demokratischer Mindeststandards müssten demnach die durch ein Land entsandten Abgeordneten entweder durch die Bevölkerung selbst oder aus der Mitte eines direkt gewählten Parlaments bestimmt worden sein.

Es könnte in Erwägung gezogen werden, dass Delegierte aus Staaten, die diese Kriterien nicht erfüllen, zwar an den Beratungen und der Arbeit der Versammlung als Beobachter teilnehmen, nicht aber abstimmen dürfen. Auf diese Weise wäre es theoretisch möglich, auch in einer auf demokratischen Mindestanforderungen beruhenden Parlamentarierversammlung globale Inklusivität zu erreichen. Allerdings ist es nicht wahrscheinlich, dass sich betroffene Staaten auf ein solches Verfahren einlassen würden. Stattdessen könnten sie den Vorwurf der Diskriminierung und Ausgrenzung erheben. Schließlich wäre eine Mitarbeit ohne Stimmrecht gleichbedeutend damit, den zugrundeliegenden Mangel an grundlegender demokratischer Legitimität anzuerkennen.

Die Notwendigkeit demokratischer Mindeststandards bei der Wahl der Delegierten würde entsprechende Regelungen in den Statuten oder der Geschäftsordnung der Versammlung erforderlich machen. Die Kriterien müssen sich zwangsläufig auf die parlamentarischen Systeme der Mitgliedstaaten beziehen. Im Falle der Auswahl durch das Parlament ist zu fordern, dass die Abgeordneten selbst eine hinreichende demokratische Legitimation durch allgemeine Wahlen der Bevölkerung erhalten haben, und im Falle der Direktwahl muss ein freies und faires Verfahren garantiert sein. Darüber hinaus ist

zu gewährleisten, dass die in die UNPA entsandten Delegierten tatsächlich das politische Spektrum des Landes angemessen widerspiegeln.[105]

Eine Minimalforderung für das Wahlsystem kann sich an Artikel 21 (3) der AEMR orientieren, in dem postuliert wird, dass der Wille des Volkes „durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren" zum Ausdruck kommen muss. Grundlegend ist in diesem Zusammenhang auch politischer Wettbewerb im Rahmen eines Mehrparteiensystems. Fälle von krassem Wahlbetrug sind demnach ebenso inakzeptabel wie mehr oder weniger demokratisch maskierte Ein-Parteien-Systeme, in denen die Bevölkerung de facto allenfalls zwischen Kandidatinnen und Kandidaten auswählen kann, die mit Billigung der Regierung aufgestellt wurden.

Solche Leitlinien aufzustellen ist sicherlich möglich, und von partizipierenden Staaten könnte erwartet werden, dass sie willens und fähig sind, diese Regeln umzusetzen und einzuhalten. Eine durch die Versammlung eingesetzte Wahlkommission oder das Plenum könnten die Einhaltung der geforderten Standards überwachen.

Nach der skizzierten Regelung würden zu den Ländern, die keine Abgeordnete entsenden könnten, insbesondere Bürgerkriegsgebiete, sogenannte gescheiterte Staaten, absolute Monarchien, Einparteiensysteme, Militärdiktaturen und abhängige Regionen zählen. Dazu kämen Länder, in denen Wahlen über einen längeren Zeitraum ausbleiben, in denen massiver Wahlbetrug festzustellen ist oder kein politischer Wettbewerb von Parteien stattfinden kann.[106] Sogenannte Wahlautokratien, in denen politische Systeme mit eingeschränkten demokratischen Standards über insgesamt faire Wahlen durch die Bevölkerung bestätigt werden, würden hingegen zum Teilnehmerkreis zählen.

Hinzuweisen ist auch noch auf eine „Hintertür", die sich als Konsequenz der hier entwickelten Leitlinien ergibt. Auch im Fall eindeutig undemokratischer Staaten, in denen es keine parlamentarische Opposition gibt, erscheint nämlich prinzipiell eine Mitgliedschaft möglich, wenn diese eine freie und faire Auswahl zumindest der UNPA-Abgeordneten durch die Bevölkerung gewährleisteten, auch wenn dies freilich höchst unwahrscheinlich ist.

[105] Dies spricht für ein System gewichteter Repräsentation.
[106] Nach den genannten Kriterien könnten bspw. Saudi-Arabien und China keine Mitgliedstaaten sein.

Einrichtung als unabhängige völkerrechtliche Institution

Die Entscheidung für eine Parlamentarierversammlung, deren teilnehmende Staaten demokratischen Kriterien entsprechen müssen, könnte den Weg blockieren, sie nach Art. 22 der Charta als Nebenorgan der UN-Generalversammlung zu installieren. Denn auf Grundlage der Charta spielt die politische Ordnung eines Staates für dessen Mitgliedschaft in den UN keine Rolle. Dieses Prinzip gilt bislang auch für ihre Organe, sodass aus völkerrechtlicher Sicht argumentiert werden könnte, dass eine Zugangsbeschränkung dem Grundsatz gleicher Souveränität aller Staaten widersprechen würde.

Die Verfahrensregeln des 2006 als Nebenorgan der Generalversammlung gegründeten UN-Menschenrechtsrats stützen allerdings die gegenläufige Annahme, dass es Ausnahmen zu dieser Regel geben kann. Gemäß der Gründungsresolution[107] kann die Generalversammlung nämlich „die Mitgliedschaftsrechte eines Mitglieds des Rates, das schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder aussetzen". Jedoch bedeutet dies keine generelle Zugangsbegrenzung gemäß allgemeinen Kriterien für Menschenrechte, wie sie verstärkt gefordert wird. Der UN-Menschenrechtsrat gerät auch gerade deshalb häufig in die Kritik, weil ihm kontinuierlich Staaten angehören, in denen schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

Eine Parlamentarierversammlung auf der Basis demokratischer Mindeststandards kann anstatt über Artikel 22 besser über einen zwischenstaatlichen Vertrag als eigenständige völkerrechtliche Institution geschaffen und dann mittels eines Kooperationsabkommens an die UN angebunden werden. Diese Verfahrensweise ermöglicht der Versammlung, ohne direkte Bindung an die UN-Generalversammlung und die UN-Charta agieren zu können. Sie erlaubt insbesondere auch, für eine Mitgliedschaft die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen festzulegen, sowie supranationale Kompetenzen zu übertragen. Allerdings bedarf es für eine Eingliederung in das UN-System eines Mehrheitsbeschlusses der Generalversammlung oder der Hauptorgane anderer UN-Institutionen. Insofern ist dann doch wieder eine Mehrheit der Staatenwelt erforderlich.

Bei einer hinreichend breiten Zustimmung in der Staatenwelt würde die Schaffung einer parlamentarischen Sonderorganisation bei den UN einen besonders signifikanten Schritt zur Entwicklung globaler Demokratie ermöglichen. Es könnten sowohl eine bessere demokratische Legitimationsbasis als auch weitreichendere und effektivere Kompetenzen für globale Aufgaben

[107] UN, 2006, Punkt 8.

verwirklicht werden, als dies bei einer nach Artikel 22 etablierten UNPA als wahrscheinlich erscheint – ohne dass dafür grundsätzlich auf die Einbindung in das UN-System verzichtet werden müsste. Gleichzeitig könnte die so signalisierte vertiefte politische Integration einer großen Staatengruppe einen Kristallisationspunkt für Transformationsprozesse in anderen Ländern darstellen und zu einer wachsenden Mitgliedschaft führen. Allerdings ist die Herausbildung eines breiten Konsenses für diesen Weg eine außerordentliche politische Herausforderung, die vielleicht erst bewältigt werden kann, wenn sich das Fenster einer besonderen historischen Gelegenheit öffnet.

3.4. Eine Parlamentarierversammlung mit universeller Mitgliedschaft

Der Vorzug einer universal angelegten Parlamentarierversammlung besteht darin, als Stimme der ganzen menschlichen Gemeinschaft auftreten zu können. Über ihre globale Inklusivität symbolisiert sie die Unteilbarkeit der Menschheit ebenso wie die Unteilbarkeit der Erde.[108] Sie verkörpert die Leitgedanken, dass globale Politik am Gemeinwohl aller auszurichten ist, dass dabei die Grundbedürfnisse eines jeden Menschen auf der Erde ebenso zu berücksichtigen sind wie sein Recht auf eigene Entfaltung, und dass in globalen Gestaltungsprozessen die Menschen besser repräsentiert und beteiligt werden müssen. Eine inklusive UNPA untermauert die Vorstellung einer Verpflichtung aller gegenüber der ganzen planetarischen Lebensgemeinschaft.

Der Ausschluss autoritär regierter Staaten kommt zwar der demokratischen Glaubwürdigkeit der Versammlung entgegen, gleichzeitig aber unterminiert dies die Glaubwürdigkeit der globalen Sichtweise, die eine UNPA verkörpern soll. Sie könnte leicht als ein exklusiver Club dargestellt werden, dessen Arbeit nur im Interesse eines Teils der Staatenwelt liegt und der daher nicht beanspruchen kann, im Namen der Menschheit zu sprechen.

Damit wäre die Zielsetzung einer UNPA in Frage gestellt, Vertreter/innen aus allen Staaten der Erde für die Erarbeitung von globalen Lösungsstrategien zusammenzuführen. Krisenentwicklungen, wie etwa der Klimawandel, betreffen nicht nur alle Menschen in sowohl demokratisch wie autoritär regierten Staaten, sondern bedürfen auch des Zusammenwirkens ihrer Regierungen nach gemeinsam vereinbarten und umgesetzten Regeln. Eine zu exklusive UNPA würde sich der Möglichkeit berauben, ein Forum mit globalem An-

[108] Spiegel, 2009, S. 246.

spruch zu sein, in dem allgemeingültige demokratische Spielregeln ausgehandelt werden, die der Organisation eines fairen Interessenausgleichs und gemeinsamer Handlungsfähigkeit auf der globalen Ebene dienen.

Zudem könnte sich eine Zusammenarbeit mit den UN sehr viel problematischer gestalten, wenn eine UNPA nicht ebenfalls auf dem Prinzip der universalen Mitgliedschaft aufbaut. Zum einen könnte es so schwieriger, wenn nicht unmöglich sein, das Gremium als Nebenorgan der Generalversammlung zu installieren. Zum anderen wäre auch die Vernetzung mit den verschiedenen UN-Institutionen problematischer, da dort auch jene Länder vertreten wären, die von der Versammlung ausgeschlossen wären. Außerdem stünde die Perspektive in Frage, weltpolitische Entscheidungen wieder verstärkt in den Rahmen der UN zu holen, indem der Generalversammlung ein beratendes Organ zur Seite gestellt würde, das über eine gewichtete Sitzverteilung die demographische Bedeutung der Staaten widerspiegelte.

Es ist die Frage aufzuwerfen, ob die Nachteile, die durch den Verlust der globalen Dimension entstehen, durch die Stärkung der demokratischen Glaubwürdigkeit aufgewogen werden können. Auch auf Grundlage dieses Ansatzes sind politische Kompromisse notwendig, wenn die neue Versammlung nicht nur ein kleiner Klub entwickelter Demokratien sein soll. Die Schattierungen, was die Gewährleistung politischer Freiheitsrechte durch die Regierungen angeht, sind breit gefächert. Wo ist die Grenze zu ziehen? Zwar würden freie Wahlen ein allgemein anwendbares Kriterium darstellen. Aber die Notwendigkeit, bestimmte Standards zur Beurteilung der Qualität von Wahlen festzusetzen, bringt beträchtliche Abwägungsprobleme mit sich. Formal weitgehend freie und faire Wahlen können durchaus mit einer massiven Benachteiligung der Opposition und gravierenden Einschränkungen von Grundfreiheitsrechten einhergehen – eine von modernen Autokraten häufig geübte Praxis.

Andere Wege statt Ausschluss von Staaten

Das Leitbild einer universellen Mitgliedschaft aller Länder wird durch das Szenario ernsthaft in Frage gestellt, in dem Abgesandte von Regierungen, die schwere Menschenrechtsverletzungen verantworten, in der Versammlung über die Förderung der Demokratie und gesellschaftlicher Grundwerte debattieren. Oder wenn Länder faktisch nur Delegierte der herrschenden Regierung entsenden, weil sich in deren politischen System keine parlamentarische Opposition formieren kann. Es ist aber zu erwägen, ob nicht andere Wege eher im Interesse der Menschen liegen, als ein Ausschluss der betreffenden Staaten.

Eine alternative Option bestünde darin, bestimmte Schutzmaßnahmen in den Statuten der Versammlung zu verankern. Diese können beinhalten, dass Vertreter/innen von Minderheiten und oppositionellen Strömungen durch die parlamentarischen Fraktionen in Ausschüsse kooptiert werden dürfen, um ihnen ein Partizipations- und Rederecht in der Versammlung zu geben. Bei besonders schweren Fällen von Menschenrechtsverletzungen sollte, ähnlich wie im UN-Menschenrechtsrat, vorgesehen werden, das Stimmrecht von Abgeordneten auszusetzen, die politische Entscheidungsträger/innen repräsentieren, denen eine Mitverantwortung zugerechnet werden kann.

Besonders wichtig ist die Aufgabe einer UNPA, öffentliche Debatten über die in UN-Mitgliedstaaten begangenen Verletzungen von Grund- und Freiheitsrechten zu führen. Auf diese Weise sollte die Versammlung das Schicksal der Betroffenen in den Vordergrund rücken und Rechtfertigungsdruck auf die entsprechenden Regierungen aufbauen, etwa indem sie deren Schutzverantwortung einfordert.

Solche Kritik könnte manche repressive Staatsführungen erwägen lassen, ihre Delegierten aus der Versammlung zurückzuziehen – wobei sie allerdings den öffentlichen Reputationsverlust abwägen müssten. Mit dem möglichen Ausscheiden solcher Regierungen würde sich das Gewicht der demokratischen Abgeordneten in der Versammlung erhöhen. Der Charakter der universal angelegten und für alle Staaten geöffneten UNPA würde sich so in der Praxis in Richtung einer auf demokratischen Mindeststandards aufgebauten Versammlung verschieben. In diesem Fall aber wäre die Tür für die Mitgliedschaft aller Staaten weiterhin uneingeschränkt offen, und der universalistische Anspruch gewahrt, Stimme der Menschheit zu sein.

Das Beispiel des PAP

Die Frage der Vertretung von Staaten mit undemokratischen Regierungssystemen ist kein Problem, das sich mit Blick auf eine UNPA erstmals stellt. Parlamentarische Versammlungen und Regionalparlamente haben bereits mit dieser Widersprüchlichkeit zu kämpfen. So muss beispielsweise die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE), die zunächst ausschließlich Demokratien umfasste, seit der zweiten Beitrittswelle von Ländern aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion eine sehr viel heterogenere Zusammensetzung verkraften.

Besonders interessant ist das Beispiel des Pan-Afrikanischen Parlaments (PAP). Es wurde 2004 als beratendes Organ der Afrikanischen Union (AU) gegründet, obgleich sich unter den 55 Mitgliedstaaten zahlreiche autoritär und totalitär regierte Herrschaftssysteme finden. Analog wie es das UNPA-

Konzept für den globalen Rahmen vorsieht, statuiert das 2001 angenommene Gründungsprotokoll in Artikel 2.2, dass die PAP-Abgeordneten „alle Menschen Afrikas" repräsentieren, während gleichzeitig Artikel 4 die Mitgliedschaft aller Staaten der AU vorsieht.[109]

Bemerkenswert ist eine Bestimmung, die analog auch für eine UNPA angewendet werden sollte: Nach Artikel 4.3 müssen die aus den Mitgliedstaaten entsandten Delegationen das politische Spektrum der Parlamente oder entsprechender Beratungsorgane widerspiegeln, was in überzeugender Weise nur in demokratischen Staaten gelingen kann.

Ungeachtet der sehr heterogenen Zusammensetzung des PAP, was die demokratischen und rechtsstaatlichen Standards der Mitgliedsländer angeht, enthält das Gründungsprotokoll in Artikel 3 ausdrücklich die Verpflichtung der Abgeordneten, gesellschaftliche Grundwerte zu fördern, darunter Menschenrechte, Demokratie, Frieden, gute Regierungsführung, Entwicklung und Kooperation. Als Fernziel für die Entwicklung des PAP wird in Artikel 2.3 genannt: „die Entwicklung zu einer Institution mit vollen gesetzgebenden Befugnissen, deren Mitglieder in allgemeinen Wahlen bestimmt werden".

In ähnlicher Weise würde eine UNPA, die allen Mitgliedstaaten offen steht, im Spannungsfeld zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten ein erstes Fundament setzen können, auf dem im Lauf der Zeit im Zuge fortschreitender Demokratisierung eine demokratisch legitimierte Weltordnung aufgebaut werden kann.

Der Zusammenhang zwischen Legitimität und Kompetenzen

Vor dem Hintergrund der zunächst überwiegend auf beratende Funktionen begrenzten Kompetenzen einer UNPA relativieren sich mögliche negative Einflüsse durch die Teilnahme von Abgeordneten, die Regierungen mit demokratischen und rechtsstaatlichen Defiziten nahestehen. Weder hat sie das Mandat, in nationale Gesetzgebung einzugreifen, noch tritt es selbst als Gestalter verbindlicher völkerrechtlicher Regelungen auf. Die Arbeit der Versammlung würde anfangs nur beinhalten, globale Politik und ihre Umsetzung zu begleiten, was unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ohnehin darauf beruht, dass Staaten in der Vielfalt ihrer Regierungsformen für gemeinsame Ziele zusammenarbeiten müssen. In der weiteren Entwicklung der UNPA wird die Übertragung substantieller Befugnisse einhergehen müssen mit der Stärkung ihrer demokratischen Legitimität. In diesem Sinne kann die

[109] Tatsächlich haben inzwischen alle AU-Mitglieder das entsprechende Protokoll ratifiziert und sind Mitglied geworden.

„Direktwahl der UNPA-Delegierten" als eine Voraussetzung dafür angesehen werden, „um die Institution mit legislativen Rechten auszustatten".[110]

Folgerung

Es gibt gute Argumente dafür, den Zugang zu einer UNPA von der Einhaltung demokratischer Mindeststandards durch die UN-Mitgliedstaaten abhängig zu machen, auch wenn bei der Umsetzung große praktische Probleme zu bewältigen wären. Alles in allem kommen wir jedoch zu dem Schluss, dass ein offener, inklusiver und universeller Ansatz am besten dem Anliegen gerecht wird, eine der ganzen Menschheit verpflichtete globale Parlamentarierversammlung zu etablieren, die über Verknüpfungen zur UN verfügt und weltweite Problemstellungen bearbeitet. Wir schlagen vor, dass nur Staaten, die über gar kein oder ein von der Exekutive nicht unterscheidbares Parlament verfügen, nicht an einer UNPA teilnehmen können.[111]

3.5. Umgang mit autokratischen und nationalistischen Perspektiven

Nach den von uns untersuchten Modellen der Sitzverteilung würden gegenwärtig auch bei einer universellen Mitgliedschaft Abgeordnete aus den Wahldemokratien und Angehörige prodemokratischer Kräfte aus Transformationsländern zahlenmäßig die Mehrheit in der Versammlung stellen. In keinem Modell werden mehr als ein Drittel der Sitze von Abgeordneten besetzt, die aus Ländern stammen, die als unfrei klassifiziert werden.[112] Zudem können auch diese nicht alle über einen Kamm geschoren werden. Auch in vielen dieser Länder gibt es prodemokratische Fraktionen, wenn auch nicht in allen. Diese Ergebnisse unterstützen die Erwartung, dass eine UNPA mit universaler Mitgliedschaft erfolgreich als demokratische Institution und zugunsten globaler Demokratisierung arbeiten kann.

Darüber hinaus gibt es Grund zur Hoffnung, dass die in den letzten zehn Jahren weltweit hervorgetretene antidemokratische Welle in absehbarer Zeit abebbt und sich wieder ein globaler Trend zu mehr Demokratie ausbildet. Die breite Akzeptanz der demokratischen Regierungsform wie auch fundamentaler Menschen- und Freiheitsrechte in der Weltbevölkerung ist ungebrochen. Dieses Wertefundament lässt es nicht unwahrscheinlich erscheinen,

[110] CUNPA, 2007b. Vgl. auch S. 98.
[111] Problematisch sind insbesondere die verbliebenen sechs absoluten Monarchien, die der UN angehören.
[112] Siehe dazu unsere Modelle zur Sitzverteilung, Kap. 5.

dass das Grundrecht auf Demokratie zukünftig wieder verstärkt und mit Erfolg eingefordert wird. Anlass zur Hoffnung gibt in diesem Zusammenhang auch, dass überall auf der Erde neue Bewegungen hervorgetreten sind, die sich für die Umsetzung fundamentaler Menschen- und Freiheitsrechte einsetzen. Sie fordern die rückwärtsgewandten, exklusiven und antidemokratischen Kräfte heraus und entlarven ihre inhumanen Ideologien. Wenn sie verstärkt über nationale Grenzen hinweg zusammenwirken, können sie sich wechselseitig besser unterstützen und dabei ihren globalen Einfluss ausbauen. Eine UNPA würde dies in vielfältiger Weise unterstützen, verbinden und stärken können.

Bindung an die Menschenrechte

Es würde sich nicht ausschließen lassen, sondern wäre sogar durchaus wahrscheinlich, dass verschiedene Delegierte in einer UNPA im Auftrag ihrer Regierung oder als Lobbyisten agierten, dass sie anstelle des Allgemeininteresses spezifische nationale Interessen vertreten würden, oder sogar versuchen würden, die den Werten globaler Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und transnationaler Kooperation verpflichtete Plattform dafür zu nutzen, um eben diese Werte zu demontieren. Wir meinen jedoch, dass eine UNPA so gestaltet werden kann, dass ihre Ausrichtung und Funktionsweise ein ausgesprochen ungünstiges Klima für solche Bestrebungen böten. Bereits die Gründungsstatuten sollten unseres Erachtens ein unmissverständliches Bekenntnis zu den menschenrechtlichen Grundprinzipien der UN-Charta und der AEMR enthalten. Die Arbeit der UNPA-Abgeordneten würde an diesen Grundwerten gemessen werden müssen.

Die Rolle parlamentarischer Verfahrensweisen

Mit einer UNPA ist die Erwartung verbunden, dass sie als Versammlung demokratisch legitimierter Volksvertreter/innen funktioniert, die unabhängig beraten und nach Sachlage und Gewissen entscheiden, und die nicht ihren Herkunftsländern und deren Regierungen, sondern der ganzen Menschheit verpflichtet sind. Die Abgeordneten sollen auf Grundlage der Statuten das Mandat und die Pflicht haben, das Interesse der gesamten Weltgesellschaft in den Blick zu nehmen, ihre Politik aus einer globalen Perspektive heraus zu entwickeln und die Einheit der Menschheit zu fördern.

Angesichts dessen ist gut vorstellbar, dass Abgeordnete, die in einer UNPA populistische und nationalistische Sichtweisen oder autoritäre Wertvorstellungen verfechten, selbst ihre Glaubwürdigkeit unterminieren. Sie

würden ihre Argumente im Rahmen parlamentarischer Gepflogenheiten und Verfahrensweisen darstellen müssen. Anders als Beauftragte von Regierungen in einem zwischenstaatlichen Gremium könnten sie sich nicht einfach auf bestimmte Standpunkte ihres Landes zurückziehen. Sie müssten ihre Auffassungen mit Bezug auf übergeordnete Interessen begründen und sie in eine allgemeine und offene Debatte einbringen. Sie wären Gegenargumenten der anderen Abgeordneten ausgesetzt, müssten sich mit Kompromissen auseinandersetzen, Standpunkte ändern und sich in Fraktionen integrieren, um ihre Sichtweisen in der UNPA voranbringen zu können. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass manche Delegierte ursprünglich als staatstreue Sprachrohre ihrer Regierung beitreten, sich jedoch mit der Zeit zu Befürworter/innen von Standpunkten der UNPA in ihren jeweiligen Heimatländern entwickeln könnten.[113]

Unabhängige Ausübung des Mandats

Des Weiteren können Verfahrensregeln aufgestellt werden, die auf eine möglichst unabhängige Ausübung des UNPA-Mandats durch die einzelnen Delegierten abzielen. Um ganz offensichtliche Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten Abgeordnete, die ein Regierungsamt innehaben oder bestimmte Positionen in einer nationalen oder internationalen Verwaltung einnehmen, nicht zugleich der UNPA angehören können. Ähnliche Vorgaben können auch für eine Tätigkeit bei relevanten Wirtschaftsunternehmen bzw. -verbänden erwogen werden.

Zudem sollte festgelegt werden, dass UNPA-Delegierte nicht vor dem regulären Ablauf ihrer Amtsperiode durch Institutionen ihres Landes, wie insbesondere der Regierung, des Parlaments oder ihrer Fraktion, ihres Sitzes enthoben werden dürfen. Wenn sie ordentlich gewählt und akkreditiert wurden, muss ihnen ihr Sitz für die gesamte Amtsperiode sicher sein. Eine nationale Strafverfolgung von UNPA-Abgeordneten oder jegliche Beschränkungen ihrer Freiheit sollten nur mit Zustimmung der Versammlung nach Prüfung durch einen Immunitätsausschuss und einem Votum des Plenums zulässig sein.

Würden bestimmte Abstimmungen in der Versammlung geheim stattfinden, würde dies die Möglichkeit autokratischer Regierungen erheblich einschränken, das Abstimmungsverhalten einzelner Delegierter kontrollieren und sanktionieren zu können. Andererseits hätte eine solche Maßnahme den Nachteil, die Transparenz der parlamentarischen Arbeit zu beeinträchtigen

[113] Heinrich, 2011, S. 34.

und die Verbindung der UNPA-Abgeordneten zur Bevölkerung zu schwächen. Es wäre in diesem Fall nämlich kaum noch möglich, Rechenschaft von den Abgeordneten über ein bestimmtes Abstimmungsverhalten zu verlangen. Über die Vorgehensweise in dieser Frage könnte von Fall zu Fall entschieden werden.

Regelungen gegen Lobbyismus und Korruption

Gegen einen intransparenten Lobbyismus und Korruption sollten verlässliche Regelungen gelten. Während die – oft mit Politikberatung verbundene – Einflussnahme verschiedener Interessengruppen auf die Arbeit von Mandatsträger/innen auch mit Blick auf weltpolitische Prozesse grundsätzlich als legitim gelten kann, sollte sie gleichzeitig so weit wie möglich offengelegt werden müssen. Ähnlich wie in der EU-Kommission und dem EP sollte ein Transparenzregister geschaffen werden, das alle Interessenvertreter/innen auflistet, die mit den UNPA-Abgeordneten oder deren Mitarbeiterstab in Kontakt treten wollen. In Verbindung damit ließe sich ein Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie die Abgeordneten festlegen. Nebentätigkeiten und weitere Einkünfte sollten die Abgeordneten veröffentlichen müssen. Außerdem wäre es möglich, nach dem Vorbild einer durch das EP 2019 beschlossenen Regelung die Abgeordneten darauf zu verpflichten, sämtliche Lobbytreffen online zu veröffentlichen.[114]

Neben überprüfbaren Verhaltensregeln sollten weitere Maßnahmen gegen Korruption die Angliederung einer unabhängigen Untersuchungskommission an die UNPA beinhalten. Ein derartiges Gremium wurde 2017 von PACE temporär eingerichtet, nachdem Vorwürfe der Bestechlichkeit gegen verschiedene Mitglieder erhoben worden waren.[115] Bei einer UNPA könnte es sich um ein ständiges Gremium handeln. Darüber hinaus sollten Regelungen zur Finanzierung von Kampagnen und politischer Tätigkeit etabliert werden, um sicherzustellen, dass politischer Einfluss nicht gekauft werden kann.

3.6. Die Bedeutung transnationaler Fraktionen

Ein Strukturprinzip, dem mit Blick auf den demokratischen Charakter der UNPA eine Schlüsselfunktion zukommt, ist deren Fähigkeit, das politische Spektrum von Parlamenten abzubilden. Während die Gremien zwischen-

[114] EP, 2019.
[115] Council of Europe, 2018.

staatlicher Institutionen grundsätzlich nur aus Delegierten der jeweils amtierenden Staatsführungen zusammengesetzt sind, sollen in der UNPA neben Regierungs- auch Oppositionsparteien vertreten sein. Auf diese Weise ergibt sich eine Stimme für die Opposition und ein breiteres Meinungsbild.

Die Abgeordneten eines Landes, die verschiedenen politischen Lagern angehören, werden im Allgemeinen nicht nur grundsätzliche Zielvorstellungen, sondern auch Fragen des „nationalen Interesses" unterschiedlich bewerten. Minderheiten können gegebenenfalls entweder direkt mit Abgeordneten in einer UNPA vertreten sein oder mit befreundeten Mitgliedern und Fraktionen zusammenarbeiten, um ihre Sichtweisen auf globaler Ebene einzubringen. Bestrebungen, eine bestimmte Agenda zum angeblichen alleinigen Willen einer Nation zu deklarieren, wird so der Boden entzogen.

Von entscheidender Bedeutung für den kosmopolitisch-demokratischen Charakter der UNPA ist eine transnationale Debattenkultur und Arbeitsweise. Auch wenn in manchen Fällen Delegierte mit gemeinsamer staatlicher Herkunft auf gleiche Weise abstimmen werden, ist zu erwarten – und zu fordern –, dass sich die Mitglieder des Gremiums, ähnlich wie im Fall von EP oder PACE, grundsätzlich nicht aufgrund ihrer nationalen Herkunft, sondern entlang gemeinsamer politischer und weltanschaulicher Überzeugungen in transnationalen Fraktionen gruppieren. Durch geeignete Verfahrensregeln können solche Organisationsprozesse unterstützt und gefördert werden.

Die Statuten der UNPA sollten transnationalen Fraktionen in den Abläufen und Verfahren der Versammlung eine zentrale Stellung einräumen. Diese Fraktionen können, ähnlich wie im EP, finanzielle Zuwendungen sowie wesentliche Verfahrensrechte erhalten, wie etwa eine Repräsentation in den Ausschüssen oder die Möglichkeit, Beschlussvorlagen einzubringen. Die Anzahl der Sitze, die einer Fraktion in einem Ausschuss zukommt, sollte dabei grundsätzlich von deren Sitzanteil im Plenum abhängen.

Anforderungen an die Fraktionsbildung

Im Vergleich zum EP werden die Abgeordneten einer UNPA eine größere Vielfalt an politischen Strömungen, Parteien und Gruppierungen repräsentieren, weshalb die Bildung von mehr Fraktionen zu erwarten ist. Es ist außerdem von einer hohen Zahl an fraktionslosen Abgeordneten auszugehen, die durch die Konzentration auf die Verfahrensrechte der Fraktionen insgesamt gesehen nicht marginalisiert werden dürfen. Grundlegend für die Anerkennung einer Fraktion sollte zunächst sein, dass deren Mitglieder aus einer bestimmten Mindestzahl von Staaten stammen müssen. Die Geschäftsord-

nung des EP sieht seit 2009 vor, dass für die Bildung einer Fraktion mindestens 25 Abgeordnete aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten erforderlich sind; für eine PACE-Fraktion müssen es 28 Delegierte aus acht Ländern sein.

Fraktionen einer UNPA werden demgegenüber nicht nur einen transnationalen, sondern auch einen globalen Charakter aufweisen müssen. Insofern wird ihre Mitgliedschaft auch Abgeordnete aus einer bestimmten Anzahl von Weltregionen umfassen müssen. Dabei könnten die Mitgliedstaaten anders in Weltregionen aufgeteilt werden, als derzeit die inoffiziellen geopolitischen Gruppen der UN (wo etwa die Staaten Nordamerikas mit denen Westeuropas sowie Australien eine Gruppe bilden).

Des Weiteren sollten Regelungen für eine UNPA gewährleisten, dass nur Gruppierungen einen Fraktionsstatus erhalten, die eine gemeinsame weltanschauliche Ausrichtung haben und tatsächlich inhaltlich zusammenarbeiten. Die Bildung „gemischter" oder „technischer" Fraktionen aus Parteien oder einzelnen Abgeordneten, die sich die Vorteile des Fraktionsstatus sichern wollen, ohne für gemeinsame Ziele zusammenzuwirken, steht im Widerspruch zu der Zielsetzung, transnationale Arbeit zu fördern.

Im EP wurden zunächst mehrfach derartige Gruppierungen gebildet. Doch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2001 widersprach dieser Praxis. Die damals bestehende „Technische Fraktion der Unabhängigen Abgeordneten" musste aufgelöst werden.[116] Im Allgemeinen prüft das Präsidium des EP allerdings nicht, ob die Mitglieder einer Fraktion tatsächlich eine gemeinsame politische Ausrichtung haben.[117] Im Falle technischer Fraktionen ist dies jedoch offensichtlich nicht gegeben.[118]

Der Umgang mit Pseudo-Fraktionen

Aufgrund der größeren Vielfalt politischer Strömungen erscheint für eine UNPA die Frage von Pseudo-Fraktionen noch bedeutsamer als für das EP. Es ist daher zu erwägen, dass ein dafür zuständiges Gremium, etwa das Präsidium oder ein spezieller Ausschuss, bei der Bildung von Fraktionen routinemäßig eine Bewertung durchführt und diese im Laufe der Zeit überprüft. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu diskutieren, ob Abgeordnete eine Fraktion bilden dürfen, deren politische Absichten im Widerspruch zu den Zielsetzungen der UNPA stehen. Sollen z. B. Fraktionen zulässig sein, die das

[116] European Court of Justice, 2001.
[117] Siehe Art. 30 der Geschäftsordnung des EP von 2009.
[118] Zu der Problematik im EP siehe auch Leinen, 2019.

Ziel haben, die Arbeit der UNPA zu blockieren oder die Versammlung gar wieder aufzulösen? Soll es dort eine Fraktion geben können, die sich offen gegen demokratische Grundsätze und Menschenrechte stellt? Nach unserer Auffassung ist es notwendig, dass die einzelnen Delegierten neben den Statuten der UNPA auch jenen Grundprinzipien verpflichtet werden, und dies sollte auch für Fraktionen gelten.

Die Geschäftsordnung von PACE[119] sieht vor, dass neu zu bildende Fraktionen durch das Präsidium der Versammlung anerkannt werden müssen. Die betreffenden Mitglieder sollen ihre gemeinsamen Ziele darlegen und ausdrücklich erklären, dass sie eine gemeinsame ideologische und politische Ausrichtung teilen. Außerdem ist gefordert, dass sie in ihrem Statut und ihren Aktivitäten die „Werte des Europarates fördern und respektieren, insbesondere politischen Pluralismus, Menschenrechte und die Geltung des Rechts".[120] Unter Hinweis auf diese Bestimmung wurde 2019 die geplante Bildung einer neuen Fraktion von Rechtsnationalen und -populisten namens Neue Europäische Demokraten/Europa der Nationen abgelehnt.[121]

Wenn entsprechend in einer UNPA die Regularien für die Bildung von Fraktionen an bestimmte Standards gebunden würden, könnte dies dazu beitragen, auch bei einer Mitwirkung von Abgeordneten aller UN-Mitgliedstaaten gleichzeitig eine bestimmte Wehrhaftigkeit bei der Wahrung der für diese Institution festgesetzten Grundsätze zu erreichen. Diese Verfahrensweise muss allerdings transparent und überzeugend geregelt sein, um möglichem Missbrauch vorzubeugen.

Die Regelungen bei PACE können auch als instruktives Beispiel dafür herangezogen werden, wie sich fraktionslose Abgeordnete einbringen können. Unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Fraktion sollte es jedem Mitglied etwa möglich sein, Resolutionsentwürfe vorzuschlagen. Wenn sie die Unterstützung einer bestimmten Anzahl anderer Abgeordneter bekommen, könnte das Präsidium darüber entscheiden, ob der entsprechende Entwurf an den federführenden Ausschuss zur weiteren Beratung überwiesen wird.

Globale Parteien und transnationale Listen

Wie Erfahrungen aus der EU nahelegen, wird eine essentielle Rolle von Fraktionen in der Funktionsweise der UNPA voraussichtlich zu einer stärkeren

[119] Siehe Art. 19 der Rules of Procedure of the Assembly von Mai 2019.
[120] Ebd., Art. 19.1.
[121] AFP, 2019.

Zusammenarbeit weltanschaulich verwandter nationaler Parteien im Rahmen internationaler Dachverbände führen und langfristig die Herausbildung globaler Parteien fördern. Es ist zu erwarten, dass bestehende Weltverbände und Netzwerke wie die Centrist Democrat International, die Global Greens, die Liberale Internationale, die Progressive Allianz oder die Sozialistische Internationale mit gleichgesinnten Fraktionen in der UNPA kooperieren. Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass sich bereits zwei Weltkongresse der Global Greens[122] sowie die Liberale Internationale[123], Pirate Parties International[124] und die Sozialistische Internationale[125] für die Einrichtung einer UNPA ausgesprochen haben.

Die Stärkung bzw. Etablierung globaler Parteiarbeit innerhalb und außerhalb einer UNPA muss zunächst nicht zwangsläufig die Einführung transnationaler Wahllisten beinhalten. Die Wahlen zunächst im Rahmen der bestehenden Staaten durchzuführen hat zwei große Vorteile. Zum einen sind die Kandidatinnen und Kandidaten mehr oder minder gut mit der Situation in den jeweiligen Ländern vertraut. Zum anderen sind sie den Wählenden bekannt, bzw. haben eine realistische Chance, dies über ihren Wahlkampf zu erreichen. Diese Rahmenbedingungen dürften auf absehbare Zeit Grundvoraussetzungen bleiben für ein echtes Interesse der Bevölkerung an weltweiten Wahlen und für ihre Bindung an das globale Parlament. Und schließlich ist die Durchführung der Wahlen innerhalb der bestehenden Staaten relativ einfach zu implementieren und stellt insofern zumindest in der Anfangszeit eine pragmatische und realistische Herangehensweise dar. Transnationale Listen würden eine hohe politische und technische Hürde für die Einrichtung einer UNPA bedeuten. Im EP hat man sich bislang selbst für eine begrenzte Anzahl von Sitzen hierauf noch nicht darauf einigen können.

Ein Unterschied zu nationalen Parlamenten

Mit Blick auf die Frage nach dem demokratischen Charakter einer UNPA ist noch auf einen wichtigen Unterschied zwischen einem supranationalen und einem nationalen Parlament hinzuweisen. Wie das Beispiel des EP deutlich macht, fehlt ersterem die eindeutige politische Konfrontation zwischen Regierungsfraktion und Oppositionsparteien, wenngleich natürlich dominierende Fraktionen oder Koalitionen auftreten. Dies verringert den Druck, parteipolitische Positionen vertreten zu müssen, und ermöglicht eine größere

122 Global Greens, 2008 und 2012.
123 Liberal International, 2005.
124 Pirate Parties International, 2013.
125 Socialist International, 2003 und 2005.

Unabhängigkeit und politische Bewegungsfreiheit von Abgeordneten wie Fraktionen: die Parlamentarier können leichter nach ihrer Überzeugung und sachlichen Erfordernissen als gemäß politischen Programmen abstimmen. Erwartungsgemäß ist im EP zu beobachten, dass sich häufig je nach Abstimmungsthema wechselnde Mehrheiten bilden. Aus den gleichen Gründen sollte auch die Entwicklung einer transnationalen Struktur der UNPA die Loslösung von programmatischen Zwängen ermöglichen, eine eigenständige Bearbeitung von Sachthemen fördern und einem offenen Diskurs zu Gute kommen, in dem vor allem auf die Kraft von Fakten und überzeugenden Argumenten gesetzt werden muss.

Ein Schritt zu kosmopolitischer Demokratie

Die institutionell abzusichernde Selbstorganisation der gewählten UNPA-Abgeordneten im Rahmen von Fraktionen verspricht einen wichtigen konkreten Reifungsprozess zu gelebter kosmopolitischer Demokratie. Mit Blick auf die EU unterstreicht Artikel 10 des EU-Vertrages die Bedeutung politischer Parteien auf europäischer Ebene, um „Europäisches politisches Bewusstsein herauszubilden und den Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen." Eine vergleichbare Entwicklung darf auch mit Blick auf ein UN-Parlament erwartet werden.

Vor dem Hintergrund der hier angestellten Überlegungen und Empfehlungen halten wir die Annahme für begründet, dass eine UNPA nicht nur überzeugend nach demokratischen Grundprinzipien funktionieren, sondern sich darüber hinaus zum Impulsgeber weltweiter Demokratisierung entwickeln kann. Diese Auffassung wird unterstützt durch das Überwiegen demokratischer Gesellschaftssysteme auf der Erde und durch die breite Unterstützung für demokratische Regierungsformen in der Weltbevölkerung. Sie wird auch untermauert durch die Wertebasis, die Reputation, die spezifischen Funktionsprinzipien und die politischen Wirkungsmöglichkeiten, die eine bestmöglich demokratisch legitimierte und repräsentative und dennoch universell ausgerichtete Versammlung erwarten lässt. Insoweit sich demokratische Standards in der Welt weiter durchsetzen können, wird diese demokratische Natur der UNPA immer fester verankert.

.

4. Das Verfahren zur Wahl der Abgeordneten

4.1. Auswahl durch die Parlamente oder die Bevölkerung

Die Nationalstaaten als Rahmen

Der parlamentarischen Tradition entsprechend würden die Mitglieder einer UNPA über eine nachvollziehbare demokratische Legitimation verfügen und in der Ausübung ihres Mandats als frei und ungebunden von Weisungen gelten müssen.[126] Solange nicht gemeinsame freie Weltwahlen[127] realisierbar sind, stellen die Nationalstaaten den naheliegendsten Rahmen dar, in dem die demokratische Legitimation hergestellt wird und die Wahlverfahren stattfinden. Hier lassen sich vor allem drei Möglichkeiten diskutieren:

1. Die Abgeordneten werden aus der Mitte nationaler Parlamente oder der in ihnen gebildeten Fraktionen ausgewählt.
2. Die nationalen Parlamente oder die in ihnen gebildete Fraktionen fungieren als Wahlkollegien und wählen die Abgeordneten aus der gesamten Bevölkerung.
3. Die Abgeordneten werden durch die Bevölkerung des Herkunftslandes direkt in freier, geheimer und gleicher Wahl gewählt.

Wahl durch die Parlamente aus ihrer Mitte

Die Auswahl der Abgeordneten für eine UNPA durch die nationalen Parlamente ist ein wahltechnisch einfacher und in der Praxis bestehender Parlamentarierversammlungen erprobter Vorgang. Er würde keinen größeren bürokratischen Aufwand mit entsprechenden Kosten verursachen und könnte von Anfang an nach allgemeinen Regeln in allen UNPA-Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Eine Variante, auf die wir später noch eingehen werden, besteht darin, dass die Abgeordneten nicht durch das Parlamentsplenum, sondern gemäß der zugeteilten Sitzzahl direkt durch die entsprechenden Fraktionen gewählt würden.

[126] Vgl. Heinrich 2011, S. 11.
[127] Monbiot, 2004, S. 100.

In einer Reihe von Ländern besteht die Legislative aus zwei Kammern, meist eine direkt gewählte Kammer, die die Bevölkerung repräsentiert[128], und eine weitere, in der die Gliedstaaten vertreten sind.[129] In diesen Fällen erscheint es zweckmäßig, wenn die UNPA-Abgeordneten grundsätzlich durch jene Kammer ausgewählt werden, die die Bevölkerung repräsentiert. Dies würde einen einfachen Wahlvorgang und Vergleichbarkeit mit Ein-Kammer-Systemen gewährleisten. Eine Einbeziehung auch der Kammer der Gliedstaaten in UN-Mitgliedsländern würde die Verfahrensweise komplizieren, muss aber nicht ausgeschlossen werden. Unter der Maßgabe, dass dies einer möglichst genauen Abbildung der politischen Kräfte im Parlament dient, könnte es den teilnehmenden Staaten selbst überlassen bleiben, bei der Auswahl ihrer UNPA-Abgeordneten beide Kammern einzubeziehen.

Bei dieser Verfahrensweise ist in jedem Fall davon auszugehen, dass die gewählten UNPA-Abgeordneten auch Mitglieder ihrer jeweiligen Parlamente bleiben. Ein Vorteil dieser Doppelmitgliedschaft ist die beständige Verbindung zwischen der UNPA und den Parlamenten. So können in einfacher Weise Gesichtspunkte der einzelnen Parlamente in die Arbeit der globalen Parlamentarierversammlung einfließen und umgekehrt; auch die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsebenen zu politischen Themen erscheint so unkompliziert möglich. Das Doppelmandat kann auch hilfreich sein, um die für eine Weiterentwicklung der Kammer notwendige Unterstützung in den Nationalstaaten zu vergrößern. Die Erfahrung als UN-Parlamentarier/in, so Dieter Heinrich, könnte viele dieser Politiker/innen „unumstößlich zu entschiedenen Befürwortern der UNO machen, die in ihrem Land auch für die Stärkung und Demokratisierung der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen plädieren werden".[130]

Diese Vorteile werden allerdings zu dem Preis erlangt, dass sich nationale Abgeordnete nur einen Bruchteil ihrer Zeit den Belangen der UNPA widmen können. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass eine Auswahl durch die einzelnen Parlamente demokratietheoretisch keine Ideallösung darstellen kann. Sie erwirkt eine nur indirekte Legitimation durch die Bevölkerung und bringt eine größere Bürgerferne mit sich, was ganz besonders bei Ländern mit Defiziten in ihrem parlamentarischen System problematisch erscheint. Es

[128] Wie der Deutsche Bundestag, das US-Repräsentantenhaus oder die indische Lok Sabha (meist als „Unterhaus" bezeichnet).

[129] Wie der Deutsche Bundesrat, der US-Senat oder die indische Rajya Sabha (meist als „Oberhaus" bezeichnet).

[130] Heinrich, 2011, S.32.

bliebe in jedem Fall eine stete Herausforderung, die Bevölkerung von der Relevanz dieser Parlamentsabstimmungen für sie selbst zu überzeugen.

Mit Blick auf dieses Wahlverfahren schlagen wir vor, dass die Mitglieder der UNPA durch die in den Parlamenten vertretenen Fraktionen oder speziell für diesen Zweck gebildete Bündnisse aus ihrer eigenen Mitte gewählt werden. Die denkbare Alternative einer gemeinsamen Wahl durch das gesamte Plenum hätte den offenkundigen Nachteil, dass die regierende Fraktion nicht nur die Auswahl ihrer eigenen UNPA-Abgeordneten bestimmen, sondern auch Einfluss auf die Auswahl der Oppositionsvertreter/innen nehmen könnte. Die Parteien bzw. Zusammenschlüsse sollten eigenverantwortlich agieren können. Im Fall, dass die Auswahl von Personen außerhalb der Parlamente für die UNPA vorgesehen wäre, könnten die Parteien bzw. Zusammenschlüsse ebenfalls als jeweils autonome Wahlkollegien fungieren. Im Fall der Direktwahl der Delegierten durch die Bevölkerung würden sie die Wahllisten erstellen.

Wahl aus der Mitte der Bevölkerung durch die Parlamente

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Parlamente die UNPA-Abgeordneten nicht aus ihrer Mitte, sondern aus den Reihen der ganzen Bevölkerung ihres Landes wählen. Dieser Weg spielt bei der Besetzung von IPIs bislang kaum eine Rolle. Eine Ausnahme bildet das Legislativorgan der Ostafrikanischen Gemeinschaft, die East African Legislative Assembly (EALA), deren Abgeordnete auf diese Weise von den Parlamenten der sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gewählt werden, wobei deren parteipolitische Zusammensetzung bestmöglich repräsentiert werden soll.[131] Dieses Verfahren wird allerdings auch für die Wahl der Mitglieder des PAP zur Anwendung kommen, sobald das Malabo-Protokoll von 2014 die notwendige Zahl von Ratifizierungen erhält.[132]

Vorteile eines solchen Verfahrens für eine UNPA wären die Möglichkeit einer vielfältigen Repräsentation der jeweiligen Gesellschaft, die mögliche Einbindung renommierter Persönlichkeiten aus verschiedenen Bereichen und nicht zuletzt, dass sich die ausgewählten Personen voll und ganz ihrer Aufgabe als UNPA-Abgeordnete widmen könnten. Allerdings bedeutet das auch die Notwendigkeit, entsprechende Diäten zu zahlen, während bei Abgeordneten, die aus der Mitte der Parlamente ausgewählt werden, davon ausgegangen werden kann, dass ihr Einsatz für eine UNPA weitgehend durch ihre

[131] Siehe Art. 50 Abs. 1, Treaty for the Establishment of the East African Community.
[132] Siehe Artikel 5.1a in African Union, 2014.

Vergütung im Rahmen ihres nationalen Mandats abgedeckt wird. Wegen der damit verbundenen erhöhten Kosten scheinen die Realisierungschancen dieses Ansatzes in der gegebenen politischen Realität vergleichsweise ungünstig.

Überdies lassen sich Zweifel anmelden, was die demokratische Legitimation und Transparenz des Verfahrens betrifft. Die Auswahl der Abgeordneten könnte sich zu weit von der jeweiligen politischen Landschaft der Staaten entfernen und dementsprechend undurchsichtig und nicht repräsentativ wirken. Besonders stellt sich die Frage nach den Kriterien, nach denen die Kandidaten bestimmt würden, und welche gesellschaftlichen Positionen jeweils repräsentiert wären. Die bei EALA und im Malabo-Protokoll vorgesehene Notwendigkeit, die Delegierten entsprechend der politischen Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen, erscheint von daher als unverzichtbares Element dieser Wahlmethode, würde sie für eine UNPA in Betracht gezogen werden.

Die indirekte Wahl bedeutet auch, dass sich die Kandidierenden anders als direkt gewählte Abgeordnete und nationale Parlamentarier/innen keinem öffentlichen Wahlkampf stellen, sondern lediglich das entsprechende Parlament überzeugen müssen. Sie würden so nur über bedingte Legitimation verfügen. Zumindest öffentliche Anhörungen und mehrere Bewerber/innen je Sitz sollten vorgesehen werden.

Sollten sich die Staaten nicht auf allgemeine, nachvollziehbare und überprüfbare Standards einigen können, nach denen aus der Bevölkerung auszuwählen wäre, würde mit den Abgeordneten auch eine fortwährende Unsicherheit in das Plenum einziehen, ob diese nun tatsächlich die Bevölkerung ihres Landes, bzw. die dort aktiven politischen Strömungen repräsentierten, oder vor allem bestimmte Interessen, die von Parteien oder anderen Verbänden forciert wurden. Es ist ein fundamentales Prinzip des Parlamentarismus, dass über Wahlen politische Prioritäten gesetzt werden können, und dieses Prinzip würde verletzt, wenn solche Prioritäten nicht in der Zusammensetzung einer UNPA widergespiegelt würden.

Wahl durch die Bevölkerung

Die direkte Wahl der UNPA-Abgeordneten durch die Bevölkerung in einem freien, fairen und gleichen Abstimmungsverfahren würde die bestmögliche demokratische Legitimität herstellen. Die Bindung der Menschen an die UNPA und die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Öffentlichkeit wären viel stärker als bei den vorgenannten Verfahren. Die Bürgerinnen und Bürger in den verschiedenen Ländern wären in regelmäßigen Abständen selbst zur Entscheidung aufgerufen. Sie könnten aktiv die zur Wahl stehenden Perso-

nen einschätzen, globale Aufgabenstellungen und politische Positionen abwägen und dabei an einem allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs teilhaben. So könnten sie auf der Basis ihrer eigenen politischen Willensbildung die ihnen am besten geeignet erscheinenden Kandidierenden wählen und entsprechende Mandate auch wieder entziehen. Die gewählten Personen wären in die Lage versetzt, ihre ganze Arbeitszeit der UNPA zu widmen und eine Vielzahl von Leistungen auf globaler Ebene erbringen zu können. Da sie sich speziell für diese Aufgabe beworben hätten, könnte von ihnen erwartet werden, dass sie Überzeugung und Einsatzbereitschaft zeigen.

Besondere Bedeutung dürfte auch den im Vorfeld der Wahl zu erwartenden öffentlichen Debatten zukommen. Während periodische Abstimmungen zur UNPA im Parlament leicht Gefahr liefen, in der gesellschaftlichen Wahrnehmung überwiegend wie Arbeitsschritte unter vielen anderen unterzugehen, würde eine Volkswahl eine sehr viel breitere Aufmerksamkeit auf sich lenken. Es gäbe politische Stellungnahmen, öffentliche Veranstaltungen und Medienberichterstattung. Die globalen Herausforderungen und die Arbeit der UNPA zu ihrer Bewältigung würden thematisiert werden. Die Öffentlichkeit würde sensibilisiert für die konkreten Auswirkungen der Globalisierung auf das alltägliche Leben jedes einzelnen. Und gleichzeitig ließe sich dem Eindruck von Machtlosigkeit gegenüber diesen Entwicklungen begegnen.

Über allgemeine Wahlen zur UNPA wären die Menschen auf der Erde erstmals unmittelbar in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse auf globaler Ebene mit einbezogen. Ein Gefühl für globale Verantwortung und Weltbürgerschaft könnte in der Mitte der Gesellschaften erstarken und mit ihm eine stärkere Dynamik für Veränderungen auf Weltebene.

4.2. Parlamentswahl als Minimalbedingung

Die direkte Wahl der UNPA-Delegierten entspricht nicht nur bestmöglich parlamentarischen und demokratischen Grundprinzipien. Unter den Gesichtspunkten der demokratischen Legitimität und der vollumfänglichen Konzentration der Abgeordneten auf ihr globales Mandat stellen Direktwahlen die beste Grundlage dar, um der Versammlung wichtige Funktionen und Aufgaben zu übertragen, und um in den Mitgliedsländern eine sie tragende politische Kultur zu fördern.

Dennoch erscheint es nicht ratsam, Direktwahlen bereits zu Beginn zur Teilnahmevoraussetzung zu machen. Ein solcher Ehrgeiz zu diesem Zeitpunkt könnte die Akzeptanz des Projekts unter den Regierungen und damit

auch dessen Realisierungschancen drastisch vermindern. Regierungen könnten den logistischen Aufwand und die Kosten einer Direktwahl zunächst scheuen. Für politisch Verantwortliche, die eine Parlamentarisierung der UN aus ideologischen und anderen Gründen ablehnen würden, könnte der Verweis auf vermeintlich zu hohe Kosten möglicherweise auch einen willkommenen Vorwand bieten, um eine UNPA zu blockieren.

In einer weltpolitischen Lage, in der überwiegend nur mit einem begrenzten Willen zur Veränderung gerechnet werden muss, ist ein realistischer Ansatz von großem Vorteil, der an eine bewährte politische Praxis anknüpft und ohne größeren Aufwand sofort umgesetzt werden kann. Zudem würde ein Erfolg den Weg für weitere Schritte zu einem späteren Zeitpunkt ebnen.

Das Verfahren einer parlamentarischen Auswahl der Delegierten als minimale Teilnahmebedingung ist ein für alle Staaten sofort begehbarer Weg. Ausgeschlossen ist damit allerdings die einfache Ernennung von Vertreter/innen durch die Regierungsexekutive oder andere nicht-parlamentarische Institutionen, nicht aber die Möglichkeit, dass einzelne Staaten von sich aus höhere Standards setzen.

Die Auswahl durch Parlamente entspricht einer erprobten Praxis bei der Besetzung internationaler Parlamentarierversammlungen und anderer IPIs. Diese kann zwar nicht auf der internationalen Ebene den demokratischen Standard einer Direktwahl umsetzen, fußt aber immerhin auf der Beteiligung gewählter Volksvertreter/innen. Häufig werden dabei die Bevölkerungsgröße und das politische Gewicht der beteiligten Staaten berücksichtigt, in einigen Fällen, wie bei PACE, auch die Vertretung der politischen Parteien in den jeweiligen Parlamenten. Das Modell einer nach dem Vorbild gut entwickelter Parlamentarierversammlungen aufgebauten UNPA verbindet politische Praktikabilität mit einer für den ersten Schritt ausreichenden Legitimationsbasis. Es bietet zudem einen geeigneten Rahmen für einen schrittweisen Übergang zu Direktwahlen.

4.3. Der Übergang zu Direktwahlen – eine UNPA der zwei Geschwindigkeiten

Um von der Parlaments- zur Direktwahl zu kommen, sind zwei Übergangsstrategien denkbar. Eine Möglichkeit ist die Festlegung klar voneinander abgegrenzter Entwicklungsstufen mit einem im Kern gleichen Wahlverfahren für alle Staaten. Demnach könnte zunächst einheitlich die Auswahl der Delegierten durch die Parlamente erfolgen, womit eine UNPA nationaler Parlamentarier entstünde. Mit Beginn einer zweiten Entwicklungsphase könnte

nach einer festgelegten Übergangszeit eine Direktwahl für alle Mitgliedstaaten verpflichtend werden. Die Alternative besteht darin, dass die Staaten im Rahmen gemeinsamer Verfahrensregeln jeweils selbst entscheiden, wann sie den Übergang von der Parlaments- zur Direktwahl vollziehen, was eine „UNPA der zwei Geschwindigkeiten" impliziert. Schließlich könnten beide Ansätze auch kombiniert werden, indem eine Frist gesetzt wird, ab wann alle Staaten zu einer Direktwahl übergegangen sein sollten.

Das Beispiel des EP und Direktwahlen für eine UNPA

Ein interessantes Beispiel für die erste Variante ist die Entwicklung der Wahl des EP. Vorläufer des EP war eine parlamentarische Versammlung, die der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als Kontrollorgan beigeordnet wurde. Mit den 1958 abgeschlossenen Römischen Verträgen wurde sie zur gemeinsamen Versammlung der drei Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom). In den Gründungsverträgen war bereits festgelegt, dass die Mitglieder dieses Gremiums zunächst von den nationalen Parlamenten benannt, später aber durch allgemeine unmittelbare Wahlen bestimmt werden sollten. Dieser Übergang wurde 1976 durch einen Rechtsakt des Ministerrats für alle Mitgliedstaaten verbindlich beschlossen. Die erste Direktwahl zum EP fand dann 1979 statt.

Dem großen Schritt zur Direktwahl folgten zahlreiche weitere Reformschritte, mit denen nicht nur die Kompetenzen des EP ausgeweitet wurden, sondern auch der demokratische Charakter der supranationalen Wahlen selbst weiter gefestigt wurde. Im Maastrichter Vertrag von 1992 vereinbarten die Staaten, dass die Wahlen zum EP nach einem einheitlichen Verfahren erfolgen müssen. Im Jahr 2002 wurde neben dem Grundsatz der Verhältniswahl die Unvereinbarkeit von nationalem und europäischem Mandat festgelegt, und damit gewährleistet, dass sich alle EP-Abgeordneten seither voll auf ihre Arbeit auf europäischer Ebene konzentrieren können. Mit dem Vertrag von Lissabon 2009 schließlich wurden die Wahlen zum EP zu einem Grundrecht der Europäischen Union erklärt mit dem Erfordernis „allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl"[133].

Eine vergleichbare Entwicklung des Wahlverfahrens zu einer UNPA anzunehmen, ist aber nicht unproblematisch. In der Europäischen Gemeinschaft musste die Entscheidung zur Einführung von Direktwahlen auf einem einstimmigen Beschluss des Ministerrates basieren, der erst nach einem 18 Jahre dauernden politischen Ringen zustande kam. Zu dem Zeitpunkt hatte

[133] Art. 39.2 der Charta der Grundrechte der EU.

die EWG nach der ersten Erweiterung lediglich neun Mitgliedstaaten. Demgegenüber ist auf Weltebene aber sowohl eine viel größere Zahl an UN-Mitgliedstaaten als auch eine deutlich stärkere Diversität der politischen Systeme zu berücksichtigen. Würde hier die Herstellung eines Konsenses unter den Regierungen zur Voraussetzung für die – allgemeine und gleichzeitige – Einführung von Direktwahlen gemacht werden, wäre zu erwarten, dass eine UNPA auf unabsehbare Zeit als Versammlung nationaler Abgeordneter zementiert und ihre weitere demokratische Entwicklung blockiert würde.

Der Weg über einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss der Vertragsstaaten oder der UNPA selbst, der auch die Minderheit binden würde, erscheint kaum erfolgversprechender. Hier lassen sich Zweifel anmelden, inwieweit bestimmte Regierungen in dieser wichtigen Frage, die potentiell auch ihr innenpolitisches Gefüge berührt, bereit wären, sich einer solchen Mehrheitsentscheidung zu unterwerfen. Immerhin sind neben Kostenerwägungen auch diverse politische und verfassungsrechtliche Gründe denkbar, die Regierungen einen solchen Schritt zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht opportun erscheinen lassen können. Anstatt gegen ihren Willen Direktwahlen einzuführen, würden Regierungen in diesem Fall wohl den Weg wählen, ihre Mitwirkung an dem Gremium aufzukündigen. Bereits der Versuch, in den Statuten der UNPA oder über einen späteren Beschluss ein einheitliches Übergangsverfahren auf der Basis einer Mehrheitsentscheidung zu installieren, dürfte daher schwierig werden.

Sehr viel leichter realisierbar wäre ein Zwei-Phasen-Modell, wenn die Staaten vereinbarten, einen Mehrheitsbeschluss zur Einführung von Direktwahlen mit einer Opt-Out-Klausel zu versehen. In diesem Fall würde eine große Zahl von Staaten gemeinsam den Übergang vollziehen können, während der Rest die indirekte Auswahl durch die Parlamente beibehalten könnte.

Ein flexibler Ansatz empfohlen

Unsere Empfehlung ist ein flexibler Ansatz in der Anfangsphase, der jedem Staat die Entscheidung darüber belässt, wann er zur Direktwahl übergeht. Die Versammlung kann zunächst aus nationalen – und möglicherweise auch regionalen – Parlamentarier/innen zusammengesetzt sein kann, ihre Statuten sollten aber „den teilnehmenden Staaten von Anfang an erlauben …, für eine Direktwahl ihrer Delegierten zu optieren, wenn sie dies denn wünschen".[134]

[134] CUNPA, 2007b.

Sollten sich Staaten dazu entscheiden, die Möglichkeit einer Auswahl von Delegierten aus der gesamten Bevölkerung durch die Parlamente zuzulassen, wäre dies als eine weitere vorläufige Lösung bis zur Einführung von Direktwahlen anzusehen. Trotz der genannten Herausforderungen empfehlen wir jedoch, dass das Ziel allgemeiner Direktwahlen in allen Staaten in den Statuten ausdrücklich festgeschrieben wird. Ein Kompromiss könnte darin bestehen, dafür aber keinen Zeitrahmen festzulegen.

Weitere Modalitäten

Neben der Direktwahl der UNPA-Abgeordneten lassen sich noch weitere Wahlmodalitäten identifizieren, bei denen Staaten – und die in ihnen aktiven Fraktionen – freiwillig vorangehen gehen können, etwa um volle Geschlechtergerechtigkeit oder eine angemessene Vertretung von Volksgruppen in multiethnisch geprägten Staaten zu erreichen. Eine globale Parlamentarierversammlung sollte, wie Joseph Schwartzberg plädierte, „so inklusiv wie möglich sein".[135]

Hinzuweisen ist noch auf die Aussicht, dass direkte Wahlen zur UNPA in Zukunft primär digital organisiert werden könnten – was für die Wählenden bequem wäre, und erhebliche Kosten einsparen würde. Diese Möglichkeit setzt aber ein in allen Ländern anwendbares Verfahren voraus, das insbesondere eine eindeutige persönliche Identifizierung, eine sichere und nachvollziehbare Auszählung der Stimmen sowie größtmöglichen Schutz gegen Manipulation erlaubt. Bislang sind diese Voraussetzungen noch nicht gegeben.

4.4. Eckpunkte einer Wahlordnung

Die Aussicht auf einen fließenden Übergang von der Auswahl der UNPA-Delegierten durch die Parlamente zu Direktwahlen durch die Bevölkerung hebt die Bedeutung eines Regelwerks hervor, das möglichst von Anfang an die Weiterentwicklung der UNPA strukturieren kann. Unsicherheit über mögliche spätere Veränderungen sollte vermieden werden. Eine beliebige Vielfalt von Wahlmodalitäten und Entwicklungsgeschwindigkeiten ist ebenso wenig wünschenswert. Dies würde die Kohärenz und Transparenz der Versammlung beeinträchtigen.

Die Gründungsdokumente sollten eine umfassende Wahlordnung enthalten. Gerade mit Blick auf den Übergang zur Direktwahl ist es wünschenswert,

[135] Schwartzberg, 2018, S. 41.

wichtige Bestimmungen gleich festzulegen, anstatt dies künftigen Verhandlungen überlassen zu müssen, welche sich als schwierig erweisen könnten. So sollte etwa von Anfang an geregelt werden, dass ein durch Direktwahl erlangtes Mandat als Abgeordnete/r der UNPA mit einem gleichzeitigen Mandat in einem anderen Parlament, mit einem Regierungsamt sowie einer hochrangigen Position in der öffentlichen Verwaltung unvereinbar ist.

Von grundlegender Bedeutung im Fall der Direktwahl ist die Frage, welche einheitliche Bestimmungen zur Anwendung kommen müssen, und was jeweils durch nationale Rechtsvorschriften geregelt werden kann. Für die Wahl zum EP etwa gelten sowohl europäische Rechtsbestimmungen, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind, als auch nationale Vorschriften, die von Land zu Land unterschiedlich ausfallen können. Letzte betreffen zum Beispiel Details des Wahlsystems und die Aufteilung der Wahlkreise.

Verhältniswahlrecht

Die Staaten könnten sich auf ein allgemeines Verhältniswahlrecht analog dem Vorbild der Europawahlen einigen. Eine Kandidatur wäre damit nur über Listen von Parteien zulässig. Für eine solche Vorgehensweise sprechen vor allem die mit einer UNPA zu verbindenden Ziele einer bestmöglichen Abbildung der verschiedenen politischen Strömungen eines Landes und der Herausbildung transnationaler Zusammenarbeit zwischen diesen. Nach dem hier vorgestellten Konzept kommt nur eine im Grundsatz allgemeine und für alle Länder verbindliche Verfahrensweise in Frage, die so gut wie möglich die Vertretung aller in einem Parlament bzw. in der Bevölkerung vertretenen politischen Kräfte gemäß ihrer Stärke erlaubt. Im Falle indirekter Wahlen durch das Parlament wäre ein Verfahren festzulegen, das eine Vertretung der parlamentarischen Opposition sicherstellt.

Zeitpunkt der Wahlen

Eine grundsätzliche Frage ist, ob Direktwahlen in allen UNPA-Mitgliedsländern, in denen sie eingeführt wurden, am gleichen Tag oder innerhalb einer bestimmten kurzen Frist stattfinden können. Die Alternative ist ein kontinuierliches Kommen und Gehen von Abgeordneten aufgrund unterschiedlicher Wahltermine, wie es etwa im PAP gemäß Artikel 5.3 des Gründungsprotokolls praktiziert wird (wobei es sich hier jedoch nicht um Direktwahlen handelt). In diesem Fall bestimmen die entsprechenden Staaten über den Zeitpunkt der Wahlen selbst, womit Abgeordnete laufend in die Versammlung eintreten und aus ihr ausscheiden.

Der große Vorteil dieses Verfahrens ist die Möglichkeit, direkte Wahlen zur UNPA mit nationalen Parlamentswahlen zusammenzulegen und damit deren Kosten ganz erheblich zu reduzieren. Damit würde ein wahrscheinlich großes praktisches Hindernis für die Einführung von Direktwahlen in vielen Ländern an Bedeutung verlieren. Der Preis hierfür ist aber nicht nur eine Asynchronität der Mandatszeiten, sondern auch eine unterschiedliche Dauer des Mandats der Abgeordneten entsprechend der nationalen Legislaturperioden. So würde etwa ein Teil der UNPA-Abgeordneten für vier Jahre beauftragt, während ein anderer z.B. fünf Jahre tätig wäre. Die Durchführung von Direktwahlen zu einem gemeinsamen Zeitpunkt weltweit würde hingegen einen größeren Aufwand bedeuten, dafür allerdings mehr Kontinuität schaffen und große öffentliche Aufmerksamkeit für diese Weltwahlen schaffen. Anfangs ist jedoch nach unserer Einschätzung aus pragmatischen Gründen ratsam, wenn Wahlen auf nationaler Ebene nach Ermessen der Mitgliedstaaten zusammengelegt werden können.

Der Ansatz, die Modalitäten der parlamentarischen Wahl und der Direktwahl von Anfang an parallel zu regeln, würde nicht nur die demokratische Autorität der Versammlung stärken, sondern auch ihre Fähigkeit, sich schrittweise weiterzuentwickeln. Staaten könnten jederzeit voranschreiten, ohne dadurch mit den weniger willigen in Konflikt zu geraten. Und in dem Maße, in dem in verschiedenen Ländern die Bevölkerung direkt in Wahlen zur UNPA eingebunden werden könnte, würde der Druck auf weitere Gesellschaften wachsen, diesen Schritt ebenfalls zu tun.

Geschlechterbalance

Eine weitere Anforderung ist die Herstellung von Parität bei der Repräsentation der Geschlechter. Einige internationale Institutionen haben in dieser Frage bereits Schritte unternommen. So muss gemäß Artikel 4.2 der PAP-Statuten zumindest ein Mitglied der einheitlich fünfköpfigen Länderdelegationen weiblich sein. Sobald das 2014 beschlossene Malabo-Protokoll zur Reform des PAP die notwendige Anzahl an Ratifikationen erhält, wird diese Zahl nach Artikel 4.3 auf zwei erhöht, womit dann ein Frauenanteil von wenigstens 40 % erreicht ist. Wir empfehlen, für die erste Stufe einer UNPA eine allgemeine Mindestquote von etwa einem Drittel verpflichtend zu machen, wobei die Staaten aber für sich jeweils ehrgeizigere Standards festsetzen könnten. In weiteren Schritten sollte annähernde Parität zwischen männlichen und weiblichen Abgeordneten realisiert werden. Die konkrete Umsetzung einer Mindestquote wäre auf Grundlage des von uns empfohlenen allgemeinen Wahlmodus in der Verantwortung der Fraktionen bzw. der für die

Wahl zur UNPA gebildeten politischen Bündnisse. Diese würden im Falle der Wahl der UNPA-Abgeordneten durch nationale Parlamente einen entsprechenden Anteil von Frauen und Männern direkt sicherstellen müssen. Im Falle von Direktwahlen kann die Vorgabe bei der Aufstellung der Wahllisten berücksichtigt werden.

Während bei Staaten mit einer ausreichend großen Zahl von zugewiesenen UNPA-Sitzen die Realisierung einer solchen Quote bei jeder Wahl ohne Weiteres möglich scheint, ist mit Blick auf die vielen kleinen Staaten eine längere Perspektive und die Einbeziehung von Rotationsverfahren notwendig.

Denn sofern einem Staat z.B. nur zwei Sitze zugewiesen sind und im Falle einer indirekten Wahl durch das Parlament sowohl Regierung als auch Opposition in der Versammlung vertreten sind, entsteht ein praktisches Problem: Wenn sich etwa die Regierungsfraktion für einen männlichen Repräsentanten entscheidet, müsste die Vertretung der Opposition automatisch weiblich sein – und umgekehrt. Außerdem müsste dann geregelt werden, welche Seite in dieser Sache das Recht der ersten Wahl hat.

Dieser Problematik kann dadurch begegnet werden, dass den Fraktionen bzw. Gruppierungen aufgegeben wird, die Regelung im Zeitraum mehrerer Legislaturperioden zu verwirklichen. In dem genannten Beispiel eines Staates mit zwei Sitzen würden sowohl Regierungs- als auch Oppositionsfraktion unabhängig voneinander nur maximal zweimal hintereinander eine Person desselben Geschlechts entsenden dürfen. Würde in diesem Staat hingegen direkt gewählt, könnte eine Mindestquote bei jedem Wahlvorgang in den Parteilisten umgesetzt und der Bevölkerung die Entscheidung überlassen werden.

Eine unabhängige Wahlkommission

Die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen zur UNPA sollte von einer eigens eingerichteten unabhängigen Wahlkommission vorbereitet, beobachtet und überprüft werden, der auch Sanktionsmöglichkeiten übertragen werden sollten. Denkbar wären hier unter anderem die Möglichkeiten eines öffentlichen Tadels oder zeitweilige Einschränkungen der parlamentarischen Arbeit einzelner Abgeordneter oder bestimmter Fraktionen, etwa durch eine Verringerung von Redezeiten und der Möglichkeiten, in den Ausschüssen mitzuwirken. In schwerwiegenden Fällen könnten bestimmte Delegierte oder Delegationen durch die Kommission zurückgewiesen werden, oder es ließe sich deren Stimmrecht aussetzen. Aus Gründen der Gerechtigkeit dürfen solche Maßnahmen aber nicht pauschal alle Abgeordneten bestimmter Länder treffen, sondern jeweils nur bestimmte individuelle Mitglieder oder Fraktionen, denen Verfehlungen konkret zugerechnet werden können.

5. Die Verteilung der Sitze

Eine zentrale Frage, die im Vorfeld der Gründung einer UNPA zu verhandeln ist, betrifft die Anzahl der Abgeordneten, die aus einem Land jeweils entsendet werden können. Bei der Begutachtung möglicher Modelle für die Sitzverteilung ist von einer Obergrenze für die Gesamtzahl der Abgeordneten auszugehen. Wenn die Versammlung zu groß würde, wäre ihre Praxistauglichkeit und Effizienz beeinträchtigt. Wir empfehlen daher, dass die höchstmögliche Gesamtzahl in jedem Fall unter 1.000 Abgeordneten liegen sollte. Die von uns untersuchten Modelle bewegen sich in einer Spanne von etwa 700 bis 800 Delegierten.

Um bei den Verhandlungen über die Statuten eine konsensfähige Balance zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten zu erreichen, bieten sich verschiedene Möglichkeiten einer *gewichteten Repräsentation* an.[136] Mit der Anwendung solcher Modelle würde der Versuch unternommen, das demographische Gewicht der einzelnen Länder in der Anzahl der auf sie fallenden UNPA-Sitze möglichst fair abzubilden, ohne dass kleine Staaten dabei marginalisiert und große Staaten zu stark benachteiligt werden. Dies ist nicht möglich ohne Abweichung von dem bei innerstaatlichen Parlamentswahlen in demokratischen Staaten angewandten Leitprinzip der Wahlgleichheit („eine Person, eine Stimme"). Dieses Prinzip des gleichen Gewichts jeder Stimme ist langfristig als Standard einer zukünftigen Weltdemokratie anzustreben. Schon mit Blick darauf wäre eine bestimmte Form der gewichteten Sitzverteilung nicht als Dauerlösung *ad infinitum* zu betrachten. Zudem stellt jedes Abbild bestimmter demographischer Verhältnisse immer nur eine Momentaufnahme dar und muss daher Raum für Veränderungen lassen. In einem erweiterten Blick auf die Zukunft kann, wie Joseph Schwartzberg dargestellt hat, die globale Repräsentation der Weltbevölkerung von Anfang an als evolutionärer Weg dargestellt werden, der im Zuge des Ausbaus der UNPA nicht nur den Übergang von der parlamentarischen Wahl zur Direktwahl beinhaltet, sondern auch den Übergang von einer gewichteten Sitzverteilung hin zu einem Modell, das dem Prinzip der Wahlgleichheit voll entspricht.[137]

[136] S. dazu ausführlich Bummel, 2010.
[137] Schwartzberg, 2012 und 2018.

5.1. Einheitliche Sitzzahl je Land

Die Notwendigkeit, nach dem Vorbild bestehender IPIs, wie PACE oder des EP, zunächst mit gewichteter Repräsentation zu beginnen, wird deutlich mit Blick auf die hier möglichen Reinformen von Repräsentation. Eine von ihnen wird durch die Zusammensetzung der UN-Generalversammlung verkörpert, in der gemäß dem Axiom der „souveränen Gleichheit" jedem Staat eine Stimme und ein Sitz zugestanden wird. Damit hat China als der bevölkerungsreichste UN-Mitgliedstaat mit rund 1,35 Mrd. Einwohnern das gleiche Gewicht wie Nauru als der bevölkerungsärmste Staat mit rund 9.000 Einwohnern. Weil es auf der Welt eine große Zahl von Ländern mit geringer Bevölkerungszahl gibt – von den 193 UN-Mitgliedstaaten haben zum Beispiel 105 weniger als zehn Mio. Einwohner, rund 80 weniger als fünf Mio. und rund 40 weniger als eine Million – , kann es mit Blick auf die von ihnen vorgeblich repräsentierte Bevölkerung rechnerisch zu enormen Verzerrungen bei Abstimmungen in der Generalversammlung kommen. So können die 128 bevölkerungsärmsten Mitglieder theoretisch die für wichtige Entscheidungen erforderliche Zweidrittelmehrheit stellen, obwohl in diesen Staaten zusammengenommen nur etwa 8,4 % der Menschheit leben. Darüber hinaus stellen die 65 Mitglieder mit der geringsten Bevölkerungszahl rechnerisch genug Stimmen, um eine Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit zu blockieren, obwohl sie nicht einmal 1 % der Bevölkerungszahl aller Mitgliedstaaten ausmachen.[138]

Angesichts dieser Missverhältnisse überrascht es nicht, dass die Resolutionen der Generalversammlung oft im Konsens verabschiedet werden und in vielen Fällen wenig Respekt genießen. Entscheidungen mit praktischer Tragweite werden über eine große Zahl anderer internationaler Foren realisiert. Für eine UNPA als Vertretung der Bevölkerung ist ein nur auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten basierendes System dieser Art nicht angemessen, unter anderem weil es den Prinzipien der Wahlgleichheit zu stark widerspricht.

5.2. Direkte Proportionalität

Die andere Reinform besteht darin, das innerstaatlich entwickelte Prinzip der Wahlgleichheit 1:1 auf die UNPA zu projizieren und die Anzahl an Abgeordneten direkt proportional zum Anteil eines Landes an der Weltbevölkerung zuzuteilen. In diesem Fall hätten in einer Versammlung mit 800 Sitzen 153

[138] So auch Schwartzberg, 2018, S. 19.

Länder oder knapp 80 % der UN-Mitgliedstaaten jeweils drei oder weniger Sitze. Rund 70 Staaten mit jeweils weniger als vier Mio. Einwohnern würden sich für gar keinen Sitz qualifizieren. Am anderen Ende der Skala würden China und Indien 159 bzw. 138 Sitze erhalten und damit zusammen rund 37 % der Delegierten stellen. Es ist offensichtlich, dass vor dem Hintergrund der Dominanz des Nationalstaats als politischer Entität eine derartige Übermacht bei gleichzeitigem Ausschluss einer Repräsentation aus mehr als einem Drittel der Staatenwelt nicht zweckmäßig und annehmbar ist.

Eine 2007[139] durchgeführte internationale Umfrage legt nahe, dass dieser Ansatz auch in der Bevölkerung keine zureichende Unterstützung hat (Tabelle 3). Sie beinhaltete die Frage „Wie wahrscheinlich wäre es, dass sie ein globales Parlament befürworten, in dem die Stimmen auf der Bevölkerungsgröße der Länder basieren und das in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen?" Nur in acht der 15 abgedeckten Länder gab es eine mehrheitliche Zustimmung. Obgleich nicht nach den Gründen für die Ablehnung gefragt wurde, lässt sich spekulieren, dass die enormen Unterschiede in der Bevölkerungsgröße und der Sitzverteilung in die Bewertung eingeflossen sind.[140]

Demgegenüber hat die mögliche Etablierung einer supranationalen Organisation, die verbindliche globale Entscheidungen treffen kann, um globale Risiken zu bekämpfen, bei einer neueren Umfrage (Tabelle 4) in allen acht abgedeckten Ländern mehrheitliche Zustimmung erfahren.[141] Die Frage der Stimmverteilung wurde dabei nicht thematisiert.

5.3. Fallende Proportionalität

In ihrer Reinform führen die Kriterien der Gleichheit der Staaten und der Gleichheit der Menschen entweder zu einer Marginalisierung der kleinen oder der großen Staaten. Um die Vertretung politischer Einheiten sehr unterschiedlicher Größe in einer gemeinsamen Institution auszubalancieren, kann auf das Prinzip der degressiven, also fallenden Proportionalität zurückgegriffen werden. Demnach bekommen bevölkerungsreiche Staaten grundsätzlich mehr Sitze zugewiesen als bevölkerungsarme, letztere erhalten jedoch

[139] Synovate, 2007.
[140] Vgl. Bummel, 2010, S. 25-27.
[141] Global Challenges Foundation, 2018, S. 6.

Tabelle 3: Umfrage im Auftrag von BBC 2007, in der Reihenfolge der Differenz zwischen zustimmenden und ablehnenden Antworten: Wie wahrscheinlich würden Sie ein globales Parlament unterstützen, in dem die Stimmen auf der Bevölkerungsgröße eines Landes basieren würden und das verbindliche Entscheidungen treffen könnte?[142]

Land	Positive Haltung (%)	Negative Haltung (%)	Weder noch (%)	Differenz pos. & neg.
Indien	63,8	5,3	15,5	58,5
Dubai	58,0	18,4	12,4	39,6
Deutschland	48,9	29,5	15,0	19,4
Polen	46,3	27,4	18,5	18,9
Südkorea	39,0	24,5	28,9	14,5
Südafrika	46,7	36,2	9,9	10,5
Singapur	34,1	26,8	25,5	7,3
Frankreich	45,8	38,6	15,6	7,2
Russland	25,8	38,8	20,2	-13
Norwegen	26,2	41,1	19,6	-14,9
UK	30,8	45,9	23,4	-15,1
Italien	28,2	46,5	13,0	-18,3
Australien	27,2	51,5	15,0	-24,3
USA	23,9	51,2	24,9	-27,3
Dänemark	14,8	52,9	16,5	-38,1

Tabelle 4: Umfrage im Auftrag der Global Challenges Foundation (2017), in der Reihenfolge des prozentualen Anteils der Antworten mit „Ja“: „Eine supranationale Organisation stellt globale Interessen über die der Nationalstaaten. Denken Sie, dass eine neue supranationale Organisation geschaffen werden sollte, um durchsetzbare globale Entscheidungen zur Bewältigung globaler Risiken zu treffen?“[143]

Land	Ja (%)	Nein (%)
Indien	84	13
China	78	15
Südafrika	76	20
Brasilien	69	28
UK	69	19
USA	67	23
Australien	65	19
Deutschland	62	29

142 Synovate, 2007.
143 Global Challenges Foundation, 2017.

pro Einwohner mehr Sitze als erstere. Wir empfehlen, dass bei der Sitzverteilung in einer UNPA dieses Prinzip zum Tragen kommt. [144] Um es umzusetzen, sind viele verschiedene Ansätze, Gewichtungen und Formeln denkbar.

An dieser Stelle lohnt für Beispiele aus der Praxis zunächst ein Blick auf bereits existierende IPIs mit gewichteter Repräsentation.[145] Die exakte Aufteilung ist in der Regel das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen, bei denen vor allem im Hinblick auf Größe und politisches Gewicht der jeweils beteiligten Länder unterschiedlich viele Sitze vereinbart werden, ohne dass die dabei angewandten Parameter in systematischer Weise ausgewiesen oder durch ein einheitliches Schema ermittelt würden.

Entsprechend ist oftmals auch keine allgemeine Formel zur Repräsentation Bestandteil der jeweiligen Verträge und Statuten, sondern eine konkrete Liste mit der Zahl der vereinbarten Sitze pro Land, welche bei Bedarf neu verhandelt wird. Diese Vorgehensweise erscheint im gegenwärtigen internationalen Umfeld gut praktikabel, weil die entsprechenden IPIs – mit der Ausnahme des EP – überwiegend begrenzte und nachgeordnete Aufgaben haben, vor allem Kontroll- und Beratungsfunktionen, sodass die Interessen der Staaten nur marginal berührt werden und es daher auf einen Sitz mehr oder weniger kaum ankommt.

PACE und EP als Beispiele

Ein Beispiel ist die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE). Sie setzt sich gegenwärtig aus 318 Mitgliedern zusammen, die aus der Mitte der 47 nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten gewählt werden. Die Anzahl der an die einzelnen Länder zugeteilten Sitze ist in Artikel 26 der Satzung des Europarates festgelegt. Der Artikel ist ergänzt um eine Liste mit der Anzahl der jedem Staat zustehenden Sitze, die vor allem vor dem Hintergrund der sich erweiternden Mitgliedschaft des Europarates immer wieder angepasst worden ist. Weder Satzung noch Geschäftsordnung enthalten aber allgemeine Regeln, nach der die Zuteilung der Sitze erfolgt. Gemäß der gegenwärtigen Fassung erhalten die kleinsten Mitglieder[146] zwei Sitze und die größten[147] 18 Sitze, während sich die übrigen Staaten je nach ihrer Bevölkerungsgröße dazwischen bewegen. Interessant ist hierbei, dass die parlamentarische

144 Wie CUNPA, 2010, Punkt 9.

145 Auch auf nationalstaatlicher Ebene gibt es Beispiele, so insbesondere die Sitzverteilung in der Rajya Sabha, dem indischen Oberhaus, in dem die Bundesstaaten und Unionsterritorien vertreten sind.

146 Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino.

147 Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Russland und die Türkei.

Opposition jedes Landes fair berücksichtigt werden soll, was eine Mindestzahl von zwei Sitzen auch für die kleinsten Staaten bedingt.

Im EP folgt die Sitzverteilung ebenfalls dem Prinzip der degressiven Proportionalität. Nach den Regelungen des Vertrags von Lissabon erhält jeder EU-Mitgliedstaat ungeachtet seiner Bevölkerungsgröße zunächst mindestens sechs Sitze. Zusätzliche Sitze werden aufgrund der Bevölkerungsgröße vergeben, wobei dafür keine allgemeine Formel verwendet wird. Grob gesagt bekommen Staaten mit einer Bevölkerungszahl zwischen einer und zehn Mio. einen weiteren Sitz pro 500.000 Einwohner und Staaten ab zehn Mio. einen weiteren Sitz je eine Million Einwohner. Auf Deutschland als größtes EU-Mitglied mit rund 82,7 Mio. Einwohnern entfällt die Höchstzahl von 96 Sitzen und Malta als kleinstes Mitglied mit rund 493.000 Einwohnern erhält sechs Sitze. Ein/e Abgeordnete/r des EP aus Deutschland repräsentiert so rund 861.000 Einwohner, während auf eine/n Abgeordnete/n aus Malta etwa 82.000 kommen.

Die demokratische Legitimität gewichteter Repräsentation

Das unterschiedliche Gewicht der Stimmen bei der Wahl des EP war in Deutschland Gegenstand von Verfassungsbeschwerden. Bemängelt wurde ein Verstoß gegen das Prinzip der Wahlgleichheit als Ausdruck des in Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes enthaltenen allgemeinen Gleichheitssatzes. Zwei Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts enthalten hierzu Feststellungen, die im Hinblick auf eine UNPA von allgemeinem Interesse sind.

In der Entscheidung zum Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1993 hat das Gericht unter anderem angemerkt, dass in einer Staatengemeinschaft „demokratische Legitimation nicht in gleicher Form hergestellt werden [kann] wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung".[148]

In einem Urteil zum Lissabon-Vertrag von 2009 hat sich das Gericht erneut mit der Frage der demokratischen Legitimität der EU befasst und ausgeführt: „Als Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen und als solche von begrenztem Einheitswillen geprägten Gemeinschaft kann und muss [das Europäische Parlament] in seiner Zusammensetzung nicht den Anforderungen entsprechen, die sich auf der staatlichen Ebene aus dem gleichen politischen Wahlrecht aller Bürger ergeben".[149] Weiter wird ausgeführt:

[148] Bundesverfassungsgericht, 1993, Rn. 93.
[149] Ders., 2009, Rn. 271.

„Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgschancengleichheit ('one man, one vote') gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das – wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft – eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt."[150]

Eine abgestufte Zuteilung der Sitze in einer globalen parlamentarischen Versammlung kann dieser Ansicht folgend nicht einfach als „undemokratisch" disqualifiziert werden. Das Gericht hat aber darauf hingewiesen, dass die Ungleichheit im EP nur akzeptabel ist, solange das nationale Parlament „eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält." Der erforderliche Grad an demokratischer Legitimität auf EU-Ebene korrespondiert demnach mit der Tiefe der supranationalen Integration.

Die Frage nach einem Demokratiedefizit einer auf abgestufter Repräsentation aufbauenden UNPA stellt sich demnach zunächst nicht, da jene auf ihrer ersten Entwicklungsstufe höchstwahrscheinlich noch weit begrenztere Kompetenzen haben wird als gegenwärtig das EP. Gemäß der Argumentation des deutschen Verfassungsgerichts ist davon auszugehen, dass gewichtete Repräsentation auch noch nach einem substantiellen Ausbau einer UNPA zu einem supranationalen globalen Parlament gerechtfertigt ist.

Direktwahlen als Voraussetzung für bindende gesetzgebende Kompetenzen

Allerdings besteht zwischen dem Ausbau der Kompetenzen und der Stärkung der demokratischen Legitimation einer UNPA auf dem Weg zu einem Weltparlament ein Zusammenhang. Tatsächlich war die Einführung von Direktwahlen ein entscheidender Schritt, um die demokratische Legitimität des EP zu stärken, und eine wichtige Voraussetzung dafür, es nach und nach mit mehr Kompetenzen auszustatten. Entsprechend könnte eine allgemeine oder zumindest überwiegende Einführung von Direktwahlen zu einer UNPA eine demokratische Voraussetzung dafür sein, dass diese im Zusammenspiel mit einer Staatenkammer wie der UN-Generalversammlung die Kompetenz erhält, innerhalb definierter Grenzen und Politikbereiche bindendes Weltrecht verabschieden zu können.[151] In einem solchen System könnten auch die nationalen Parlamente in globalen Belangen verstärkt einbezogen werden.[152] Die Frage nach der schrittweisen Einführung des Prinzips der Wahlgleichheit

[150] Ebd., Rn. 279.
[151] CUNPA, 2007b; vgl. auch S.69.
[152] Vgl. Bummel, 2018 und 2019.

wäre erst danach im Zusammenhang mit einem weiteren Ausbau der Kompetenzen auf der Agenda. Hier besteht außerdem eine Verknüpfung mit einer weiteren Stärkung der Demokratie auf der einzelstaatlichen Ebene.

Mindestens zwei Sitze je Land

Solange die Auswahl der Vertreter/innen der Weltbevölkerung in einer UNPA und einem späteren Weltparlament auf der Basis von Staaten stattfindet und nicht etwa auf ungefähr gleich großen globalen Wahlkreisen, die zum Teil mehrere Staaten umfassen könnten, besteht der wesentliche Ausgangspunkt für eine Sitzverteilung nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität darin, eine Mindestanzahl von Sitzen für jedes Land unabhängig von seiner Bevölkerungsgröße festzulegen. Die Vergabe einer solchen Mindestzahl entspricht dem Prinzip der Gleichheit der Staaten und verhindert, dass diese in einer parlamentarischen Versammlung marginalisiert oder etwa gar nicht berücksichtigt werden. Diese Mindestzahl kann je nach Zuteilungsmodell auf unterschiedliche Art erreicht werden. Da aus praktischen Gründen bei etwa 1.000 Delegierten eine maximale Obergrenze bei der Gesamtzahl der Abgeordneten erreicht sein dürfte, und die Unterschiede in der Bevölkerungszahl der Länder so groß sind, kann eine Mindestvertretung nicht einfach durch eine entsprechende Vergrößerung der Versammlung erzielt werden.

Da eine zentrale Aufgabe einer UNPA darin besteht, neben Abgeordneten von Regierungsparteien auch Vertreter/innen der parlamentarischen Opposition Sitz und Stimme zu geben, empfehlen wir solche Modelle, die eine Zuteilung einer Mindestanzahl von zwei Sitzen für jeden UN-Mitgliedstaat gewährleisten.

Im Falle einer Besetzung durch die Parlamente sollte der erste Sitz grundsätzlich von der führenden Regierungsfraktion und der zweite nach Anzahl der Sitze im jeweiligen Parlament von der führenden parlamentarischen Opposition besetzt werden. Im Falle von Direktwahlen könnte der erste Sitz an die Liste mit den meisten Stimmen und der zweite Sitz an diejenige mit den zweitmeisten Stimmen vergeben werden.

Werden einem Staat insgesamt allerdings mehr als die beiden Mindestsitze zugeteilt, so sollte bei der Zuteilung an die jeweiligen Fraktionen bzw. Wahllisten eine Methode der proportionalen Repräsentation zugrunde gelegt

werden.[153] Erhält in diesem Fall eine Fraktion oder Partei nach den vorgenannten Grundsätzen einen Mindestsitz, so wäre dieser Sitz bei der gesamten Zuteilung zu berücksichtigen.[154]

Es besteht Interpretationsspielraum darüber, was als faire Balance bei der Zuteilung auf die verschiedenen Länder gelten kann. Diese Frage wird in zwischenstaatlichen Verhandlungen der beteiligten Staaten zu lösen sein. Damit die Bevölkerung die Zuteilung der Sitze nachvollziehen kann und diese möglichst transparent ist, schlagen wir jedoch vor, dass dafür in den Statuten eindeutige Kriterien sowie eine allgemeingültige Methodik verankert werden.

Im Folgenden stellen wir zur Illustration und als Diskussionsbeitrag mögliche Modelle vor.[155] Für jeden Einzelfall würde geprüft werden müssen, welche Staaten sich gegebenenfalls überhaupt nicht für eine UNPA qualifizieren, da sie über kein Parlament und keine echte Gewaltenteilung verfügen.[156] Für unsere Modelle der Sitzverteilung nehmen wir eine solche Einzelfallprüfung nicht vor und gehen pauschal von einer universellen Teilnahme aller gegenwärtigen 193 UN-Mitgliedstaaten aus. Die Gesamtzahl der Sitze könnte noch höher werden, wenn nicht-stimmberechtigte Abgeordnete kooptiert würden.

5.4. Modelle für die Zuteilung von Sitzen

Modell A: Zwei Sitze und proportionale Zuteilung

Im Modell A wird nach dem Gleichheitsprinzip zunächst eine Mindestanzahl von 386 Sitzen zugeteilt, jeweils zwei für jedes der 193 UN-Mitglieder. Die maximale Gesamtzahl der Delegierten soll in diesem Modell, wie zuvor diskutiert, rund 800 nicht überschreiten, sodass im zweiten Schritt etwa 414 weitere Sitze unter allen Ländern aufzuteilen sind. Dies erfolgt direkt proportional entsprechend ihres Anteils an der Weltbevölkerung, wobei das mathema-

[153] Ein Beispiel ist das so genannte D´ Hondt Verfahren, eine verbreitet genutzte mathematische Formel, um abgegebene Stimmen proportional in ganze Sitze zu übersetzen. Vgl. EP, 2019b

[154] Ein konstruiertes Beispiel zur Illustration: In einem Parlament stellen Fraktion A 51 %, Fraktion B 29 % und Fraktion C 20 %. Fraktion A stellt die Regierung, Fraktion B ist die stärkste Oppositionskraft. Das Land hat vier Sitze in einer UNPA. Nach dem Modell der Mindestvertretung haben Fraktionen A und B jeweils einen Sitz sicher. Würden nun die verbliebenen zwei Sitze separat nach D'Hondt vergeben, bekämen beide jeweils einen weiteren Sitz. Die beiden Mindestsitze werden aber berücksichtigt. Demnach bekommt Fraktion A zwei Sitze sowie Fraktionen B und C jeweils einen Sitz.

[155] Die zugrundeliegenden Zahlen für die Bevölkerungsgröße und die Wirtschaftskraft aller Länder stammen aus der Online-Datenbank der Weltbank mit Stand 2018, letzter Zugriff 15.12.2019 (data.worldbank.org).

[156] Siehe zuvor Kap. 3.4.

tische Resultat der Formel jeweils auf die nächste ganze Zahl auf- oder abgerundet wird. Aufgrund der Rundungen ergibt sich in diesem Modell eine Gesamtzahl von 795 Sitzen, die in 16 Abstufungen verteilt sind.

Mit einer Anzahl von 143 Staaten bekommen hier rund 75 % zwei oder drei Sitze zugeteilt. 32 Staaten haben zwischen vier und sechs Sitzen und 18 mehr als sechs. Auf die größeren Länder fallen dennoch weit weniger Sitze als bei dem oben diskutierten direkt proportionalen Ansatz ohne eine Mindestanzahl an Sitzen. China zum Beispiel erhält 78 Sitze zugeteilt oder 9,8 % der Gesamtzahl. Das ist ein Sitz je 17,8 Mio. chinesischen Einwohnern. Indien hat 76 Sitze (9,5 %, ebenfalls einen je rund 17,8 Mio.) und die USA 20 Sitze (2,5 % und einen je 16,3 Mio. Einwohnern). Die fünf Länder mit dem größten zugeteilten Sitzanteil sind in dieser Reihenfolge China, Indien, USA, Indonesien und Pakistan. Zusammen bekommen sie mit einer Anzahl von 205 rund ein Viertel aller Sitze zugeteilt, während sie zusammen aber fast die Hälfte der Weltbevölkerung ausmachen. Die 105 kleinsten Länder mit jeweils weniger als zehn Mio. Einwohnern und insgesamt einem Anteil an der Weltbevölkerung von nur 4,6 % dagegen bekommen zusammengenommen 216 Sitze zugeteilt und somit mehr als ein Viertel. Im Sinne einer Ausbalancierung ist dies ein erwünschtes Ergebnis.

Modell B: Zuteilung nach Quadratwurzel und zwei Sitze

Das Modell B basiert auf einer Methode, die 1946 von Lionel Penrose vorgeschlagen wurde. Demnach soll das Stimmengewicht jedes Landes in einer Weltversammlung am besten der Quadratwurzel der Anzahl der Wahlberechtigten.[157] Dieser Ansatz soll hier für die Zuteilung von Sitzen in einer UNPA herangezogen werden.

Für dieses Modell wird erneut angenommen, dass alle UN-Mitgliedstaaten teilnehmen und dass diese jeweils mindestens zwei Sitze zugeteilt bekommen. Im Unterschied zum vorherigen Modell wird aber zuerst die Anzahl der an ein Land zugeteilten Sitze anhand der Quadratwurzel der Bevölkerungsanzahl in Mio. ermittelt, wobei die resultierende Sitzzahl auf die nächste ganze Zahl auf- oder abgerundet wird. Als Zwischenergebnis ergibt sich daraus eine Versammlung mit einer Gesamtzahl von 781 Sitzen. Zwanzig Länder mit einer Einwohnerzahl von jeweils weniger als 250.000 Menschen hätten gar keinen Sitz und 32 Länder mit einer Bevölkerungsgröße von weniger als

[157] Penrose, 1946. Weitere Details bei Bummel, 2010a, S. 27 und Schwartzberg, 2018, S. 61ff. Schwartzberg führt richtig aus, dass auch eine andere Wurzel als die Quadratwurzel Anwendung finden könnte.

2,2 Mio. und mehr als 250.000 hätten nur einen Sitz. Um eine Mindestvertretung von zwei Sitzen zu erreichen, wird diesen Staaten in einem zweiten Schritt die fehlende Anzahl von einem oder zwei Sitzen zusätzlich zugeteilt. Auf diese Weise würden insgesamt 72 zusätzliche Sitze geschaffen, ohne dass die eigentliche Zuteilungsformel verändert wird.

Auf diese Weise ergibt sich in Modell B eine Versammlung mit insgesamt 853 Sitzen und 17 Abstufungen. In diesem Fall haben 118 Staaten oder rund 61 % jeweils zwei oder drei Sitze. 42 Staaten oder rund 22 % haben jeweils zwischen vier und sechs Sitzen und 33 Länder bekommen mehr als sechs zugeteilt. Die Sitzverteilung unter den Ländern verläuft im Vergleich zum vorherigen Modell weniger steil. China und Indien erhalten beide 37 Sitze oder jeweils 4,7 % der Gesamtzahl (37,6 bzw. 36,5 Mio. Einwohner auf einen Sitz) und die USA 18 Sitze oder 2,3 % (18,1 Mio. Einwohner je Sitz). Auf die fünf Länder mit dem größten Sitzanteil, zu denen außerdem Indonesien und Pakistan gehören, fallen insgesamt 123 Sitze oder 14,4 %. Die 105 kleinsten Länder haben mit 27,2 % den gleichen Anteil wie in Modell A.

Model C: Wirtschaftsleistung als Faktor?

Mit der Quadratwurzel-Formel von Model B wird der Einfluss der Bevölkerungsgröße deutlich abgeschwächt, diese bleibt aber der einzige Maßstab für die Zuteilung der Anzahl an Sitzen. Neben der Bevölkerungszahl sind weitere Bestimmungsfaktoren vorgeschlagen worden. Am häufigsten wird die Wirtschaftsleistung der Länder als zusätzlicher Faktor diskutiert.

Mit Blick auf eine Stimmengewichtung in der Generalversammlung[158] oder die Sitzverteilung in einer Welt-Parlamentarierversammlung[159] folgen entsprechende Vorschläge dem Shareholder-Prinzip. Demzufolge sollten einflussreiche Länder in internationalen Gremien überproportional vertreten sein, um ihr kontinuierliches Interesse an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten zu sichern. Einem Gefühl der Marginalisierung durch eine Vielzahl kleiner Staaten soll entgegengewirkt werden. Um dies zu erreichen, kann der finanzielle Beitrag jedes Landes zum UN-Haushalt herangezogen werden, der sich grob am jeweiligen Anteil am Weltbruttosozialprodukt bemisst. Damit lässt sich das weitere Argument verbinden, dass Länder, die am meisten zur Finanzierung globaler Angelegenheiten beitragen, auch den größten Einfluss auf ihre Gestaltung haben und entsprechend in den relevanten Gremien vertreten sein sollten.

[158] Siehe Schwartzberg, 2018, Kapitel 2.
[159] Ebd., Kapitel 3.

Das wichtigste Beispiel für die Berücksichtigung ökonomischer Faktoren in einem internationalen Entscheidungsgremium stellt der IWF dar. Dies betrifft zwar nicht die Sitze pro Land, jedoch werden die Stimmrechte gewichtet gemäß den finanziellen Beiträgen der Mitgliedstaaten, die sich wiederum an der Wirtschaftskraft orientieren. Die Berücksichtigung finanzieller Beiträge in einer auf zwischenstaatliche Darlehen und finanzpolitische Maßnahmen konzentrierten zwischenstaatlichen Organisation wie dem IWF mag prinzipiell nahe liegen und zweckmäßig sein, doch selbst hier ist die Legitimität dieser Regelung anhaltender Kritik ausgesetzt.[160]

Bei bestehenden Parlamenten und IPIs spielt der Faktor der Wirtschaftskraft keine Rolle. Auch mit Blick auf eine UNPA gibt es aus demokratietheoretischen wie praktischen Überlegungen gute Gründe gegen die Einbeziehung wirtschaftlicher Faktoren. Wie zuvor ausgeführt, kann eine Relativierung des Prinzips der Wahlgleichheit im zwischenstaatlichen Rahmen als legitim und zweckmäßig angesehen werden, es ist aber sehr zweifelhaft, ob dies auch dann gilt, wenn dies aufgrund anderer Faktoren als des Bevölkerungsanteils geschieht. Eine Parlamentarierversammlung soll so weit wie möglich eine faire und gleiche Repräsentation der Menschen gewährleisten. Diese Zielsetzung wird beeinträchtigt, wenn über weitere Einflussfaktoren Trennlinien gezogen werden und Ungleichheit entsteht. Im Falle der Wirtschaftskraft als Kriterium würden sich Menschen aus ärmeren Ländern zu Recht zurückgesetzt fühlen. Die Dominanz der entwickelten Länder würde befestigt.

Trotzdem muss anerkannt werden, dass die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz zwischenstaatlicher Entscheidungsstrukturen durch eine Marginalisierung der großen Beitragszahler erheblich beeinträchtigt werden kann. Aus unserer Sicht sollte aber die Sitzverteilung in einer parlamentarischen Versammlung, die der Repräsentation der Bevölkerung dient, nicht der Ort sein, um eine Lösung für dieses Problem zu suchen. Die Berücksichtigung solcher und anderer Faktoren sollte gegebenenfalls in der Generalversammlung als Staatenkammer realisiert werden, beispielsweise indem für bestimmte Entscheidungen qualifizierte Mehrheiten gefordert werden.[161] Dies ist umso mehr der Fall, als eine Parlamentarierversammlung anfangs eine weitgehend

[160] So wurde stattdessen etwa ein System zweifacher Mehrheiten vorgeschlagen: Chowla, 2007.

[161] Im Rat der EU etwa müssen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mindestens 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, die zusammen mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Auf ähnliche Weise könnten je nach Sachgebiet auch Beitragszahlungen, Wirtschaftskraft oder CO2-Emissionen herangezogen werden.

beratende Funktion hätte und budgetrelevante und verbindliche Entscheidungen erst in viel späteren Stufen im Zusammenspiel mit der Staatenkammer getroffen werden könnten.[162]

Drei Faktoren und zwei Sitze

Trotz dieser Vorbehalte möchten wir eine bekannte Formel von Joseph Schwartzberg für die erste Stufe einer UNPA vorstellen[163], die auf einer gleichwertigen Berücksichtigung des Anteils eines Landes an der Weltbevölkerung (P), der Weltwirtschaftsleistung (C) und der UN-Mitgliedschaft (M) basiert. Der prozentuale Sitzanteil W ergibt sich somit aus W = (P + C + M) / 3, wobei der Wert von M stets bei 1/193 bzw. 0,5181 % liegt (unter der Annahme, dass alle UN-Mitgliedstaaten teilnehmen).

In einem zweiten Schritt muss der jeweilige Anteil in ganze Zahlen umgewandelt werden. Bei Schwartzberg wird dafür W durch den kleinsten vorhandenen Anteil geteilt, der nach unseren Daten zurzeit bei 0,1728 liegt (für Nauru und Tuvalu), und anschließend gerundet. Daraus ergibt sich auf Grundlage unserer Daten für 2018 eine Versammlung mit 569 Sitzen. Eine andere Variante besteht darin, eine bestimmte gewünschte Anzahl an Sitzen (wie etwa 700) als Ausgangsbasis zu nehmen und die jeweilige Zahl je Land entsprechend des Anteils W mittels eines Dreisatzes zu berechnen und dann zu runden. Für den Zweck dieser Illustration bleiben wir allerdings bei dem zuvor genannten Ansatz. Bei diesem fällt auf 108 Staaten jeweils nur ein Sitz (bei der anderen Variante wären es 75). Nach Ansicht von Schwartzberg ist die Vertretung durch einen Sitz in diesen Fällen mehr als ausreichend. Für unser Modell bleiben wir jedoch bei dem Prinzip einer Mindestvertretung durch zwei Sitze je Land und nehmen daher einen dritten Schritt vor, bei dem allen Staaten mit einem Sitz ein weiterer Sitz zugeteilt wird.

In Modell C haben wir damit eine Versammlung mit insgesamt 677 Sitzen und 15 Abstufungen, wobei 164 Staaten oder 85 % zwei oder drei Sitze zugeteilt bekommen. 15 Staaten haben vier bis sechs und 14 Staaten mehr als sechs Sitze. Die fünf Länder mit den meisten Sitzen sind hier China (67 oder 9,9 %), USA (56 oder 8,3 %), Indien (42 oder 6,2 %), Deutschland (12 oder 1,4 %) sowie Brasilien (11 oder 1,3 %).

[162] Dies ist ein weiteres Argument für ein Zwei-Kammern-System.
[163] Schwartzberg, 2018, S. 48ff.

5.5. Folgerungen zu den Modellen

Die Sitzverteilung in einer UNPA wird am besten auf dem Prinzip der degressiven Proportionalität basieren, um so eine Balance zwischen der Zahl der Abgeordneten aus den großen und kleinen Staaten herzustellen. Das Ziel einer abgestuften Sitzverteilung kann durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen erreicht werden. Aus unserer Sicht sollte die Aufteilung nach einer einheitlichen mathematischen Formel erfolgen, wobei bei maximal 1.000 Abgeordneten eine Obergrenze zu ziehen und zugleich eine Mindestzahl von zwei Sitzen je Land zu garantieren ist. Die Formel sollte so einfach und klar sein wie möglich, um zu gewährleisten, dass die Bevölkerung den Aufbau der Institution nachvollziehen kann. Die Einbeziehung anderer Faktoren bei der Zuteilung der UNPA-Sitze als der jeweilige Bevölkerungsanteil erscheint uns als nicht zweckmäßig und grundsätzlich problematisch.

In einem Vergleich der von uns untersuchten Modelle A und B, die beide grundsätzlich in Frage kommen könnten, fällt auf, dass die kleinsten 105 Länder mit weniger als zehn Mio. Einwohnern in beiden Fällen einen Sitzanteil von 27,2 % haben. Hauptunterschied ist, dass der Quadratwurzel-Ansatz zu einer flacheren Verteilung führt, womit er für das Ziel einer Ausbalancierung besser geeignet zu sein scheint. In Modell A gibt es nur 18 Staaten, auf die mehr als sechs Sitze fallen, wohingegen es bei Modell B mit 33 fast doppelt so viele sind. Der höchste Sitzanteil eines einzelnen Landes liegt in Modell A bei 9,8 % und in Modell B dagegen bei 4,3 %, also weniger als die Hälfte. In beiden Fällen lässt sich jedoch argumentieren, dass das Gewicht der Abgeordneten aus größeren Ländern höher liegt etwa im Vergleich zu deren Stimmengewicht in der UN-Generalversammlung. Die zehn bevölkerungsreichsten Staaten halten dort 5,2 % der Stimmen, während auf sie in Modell A 32,7 % und in Modell B 21,9 % der Abgeordneten fallen würden. Zugleich fällt auf, dass in Modell B auf die Staatengruppen von ASEAN, der Afrikanischen Union, der EU sowie Lateinamerika und Karibik jeweils mehr Sitze fallen, als in Modell A.

Im Hinblick auf das Gewicht der Sitze, die auf Wahldemokratien fallen, gibt es keine großen Unterschiede. In Modell A sind es 53,6 % und in Modell B 52,3 %. Allerdings fallen in Modell B auf Länder, die als teilweise frei eingestuft werden, 50 Sitze mehr als in Modell A. Dies deutet darauf hin, dass Modell B für eine Unterstützung demokratischer Kräfte in Transitionsländern besser geeignet sein könnte.

Tabelle 5: Anteil ausgewählter Staaten und Staatengruppen an Weltbevölkerung, Welt-BSP und an Sitzen in einer UNPA nach den Modellen A bis C.

Staaten/Gruppen	Anzahl	Bevölkerung (%)	BSP (%)	Anzahl Sitze Modell A	% der Sitze Model A	Anzahl Sitze Modell B	% der Sitze Modell B	Anzahl Sitze Model C	% der Sitze Modell C
Alle	193	100	100	795	100	853	100	677	100
Bev. Top 10	10	58,1	55,7	261	32,8	187	21,9	230	34,0
Bev. unter 10 Mio.	105	4,5	7,3	216	27,2	232	27,2	211	31,2
Bev. untere 128	128	8,4	10,0	285	35,8	311	36,5	261	38,6
China	1	18,4	16,0	78	9,8	37	4,3	67	9,9
Indien	1	17,9	3,2	76	9,6	37	4,3	42	6,2
USA	1	4,3	24,2	20	2,5	18	2,1	56	8,3
Afrikanische Union	54	16,9	3,6	176	22,1	226	26,5	122	18,0
ASEAN	10	8,7	3,5	56	7,0	68	8,0	36	5,3
Europäische Union	27	5,9	18,7	79	9,9	94	11,0	84	12,4
GRULAC	33	8,4	6,7	101	12,7	118	13,8	83	12,3

Tabelle 6: Sitzverteilung in einer UNPA nach den Modellen A bis C nach den Kategorien von Freedom House („Wahldemokratie", „keine Wahldemokratie", sowie „frei", „teilweise frei" und „unfrei")[164]

Staaten/Kategorie	Anzahl der Staaten	Bevölkerung (%)	BSP (%)	Anzahl Sitze Modell A	% der Sitze Modell A	Anzahl Sitze Modell B	% der Sitze Modell B	Anzahl Sitze Model C	% der Sitze Modell C
Alle	193	100	100	795	100	853	100	677	100
Wahldemokratien	113	49,4	71,7	426	53,6	446	52,3	410	60,6
Nicht Wahldem.	80	50,6	28,3	369	46,4	407	47,7	267	39,4
Frei	84	38,7	67,2	325	40,9	324	38,0	336	49,6
Teilweise frei	59	24,8	8,5	220	27,7	270	31,7	153	22,6
Frei & teilweise frei	143	63,4	75,7	545	68,6	594	69,6	489	72,2
Nicht frei	50	36,6	24,3	250	31,4	259	30,4	188	27,8

[164] Daten zu Freedom House, 2019, abgerufen von freedomhouse.org. Zahlen für die Bevölkerungsgröße und BSP stammen aus der Online-Datenbank der Weltbank mit Stand 2018, letzter Zugriff 15.12.2019 (data.worldbank.org)

5.6. Einbeziehung internationaler parlamentarischer Institutionen

Es ist vorstellbar, eine UNPA durch Abgeordnete aus regionalen Parlamenten und parlamentarischen Versammlungen, wie etwa das EP oder das PAP zu ergänzen.[165] Um diesen Ansatz umzusetzen, können die Statuten einer UNPA eine Regelung enthalten, nach der es Gruppen von Ländern erlaubt ist, eine bestimmte Anzahl von Sitzen, die ihnen zugeteilt sind, an internationale parlamentarische Versammlungen oder Parlamente zu vergeben.[166] Allerdings sind gegenwärtig nicht alle Länder der Erde an solchen Versammlungen beteiligt. Zudem ist der Entwicklungsgrad dieser Gremien in den verschiedenen Weltregionen sehr unterschiedlich. Eine leichter umzusetzende Variante besteht darin, die UNPA durch eine begrenzte Anzahl von Abgeordneten zu ergänzen, die durch einige der wichtigsten IPIs entsandt würden und diese jeweils als Ganzes repräsentierten. Diese Abgeordneten könnten ohne Stimmrecht an der Tätigkeit der Versammlung mitwirken, und als ständige Beobachter mit Rederecht auch an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen. Damit würde eine gute Vernetzung mit anderen IPIs ermöglicht und die UNPA in ihrer Rolle als Dach transnationaler parlamentarischer Zusammenarbeit gestärkt.

5.7. Die Frage der Stimmengewichtung

Es wurde in der Literatur vorgebracht, dass die Sitze in einer UNPA nicht nur gestaffelt aufgeteilt, sondern nach bestimmten Regeln zusätzlich mit unterschiedlichem Stimmengewicht ausgestattet werden könnten.[167] Das Stimmengewicht eines Abgeordneten könnte sich demnach etwa daran orientieren, wie viele Wähler/innen vertreten werden. In unserem Modell A kommen auf einen Sitz aus China rechnerisch beispielsweise 17,8 Mio. Menschen und in Modell B sogar 37,6 Mio., wohingegen ein Sitz aus Tuvalu oder Nauru jeweils nur rund 6.000 Menschen repräsentiert, also in dieser Hinsicht fast das 3.000- oder sogar mehr als das 6.200-fache Gewicht hat.

Um derartige krasse Missverhältnisse in der Wahlgleichheit abzuschwächen, hat Joseph Schwartzberg in einem Modell für die zweite Entwicklungsstufe einer Welt-Parlamentarierversammlung vorgeschlagen, dass die Sitze nach dem Quadratwurzelprinzip aufgeteilt, aber zusätzlich gewichtet werden.[168] Das Gewicht eines Sitzes könne ihm zufolge der Quadratwurzel der

[165] CUNPA, 2007b.
[166] Vgl. das Rechenbeispiel bei Bummel, 2010a, S. 39-41 für das EP.
[167] So Schwartzberg, 2018.
[168] Ebd., 2018, S. 63f.

Sitzdeterminante entsprechen, also der vierten Wurzel der Bevölkerungszahl in Mio., wobei 1,0 als Mindestwert festgelegt würde. Ein Sitz aus China hätte demnach ein Stimmengewicht von 6,1, einer aus den USA ein Gewicht von 4,2, und auf 38 Staaten würde das Mindestgewicht je Sitz von 1,0 fallen. Die Sitze der zehn bevölkerungsreichsten Länder hätten zusammen genommen ein Stimmengewicht von 38,8 % und die der 100 kleinsten Länder von 12,3 %. Die Sitze aus 171 Staaten hätten für jedes Land zusammen genommen jeweils ein Gewicht von unter einem %. Ein Sitz aus Tuvalu oder Nauro hätte weiterhin ein 500- bis 1.000-fach größeres Gewicht als ein Sitz aus China. Aus der Perspektive der Wahlgleichheit würde letztlich nicht viel gewonnen.

Die Abgeordneten aus kleineren Ländern würden aber erheblich abgewertet. Es gäbe Abgeordnete zweiter, dritter und sogar vierter Klasse. Jene Abgeordneten mit einem geringeren Stimmengewicht würden in den Beratungen und Verhandlungen leichter übergangen und nicht gehört.

Die Entwicklung einer konstruktiven Debattenkultur und Entscheidungsfindung analog zu demokratischen nationalen Parlamenten wäre auf dieser Basis kaum zu erwarten. Es ist schwer vorstellbar, wie die Arbeit in den Ausschüssen auf der Basis individueller Stimmengewichtungen funktionieren soll, da einzelne Abgeordnete dort ja gerade nicht ihr Land, sondern transnationale politische Fraktionen und deren Perspektiven repräsentieren sollen. Aufgrund der Stimmengewichtung würde die Länderherkunft aber eine entscheidende Rolle spielen. Für eine solche Vorgehensweise gibt es auch keinen modernen parlamentarischen Präzedenzfall. In einer UNPA geht es zu diesem Zeitpunkt nicht um eine möglichst genaue Realisierung von globaler Wahlgleichheit, sondern um eine plurale und vielfältige Abbildung und Vertretung der Weltbevölkerung und ihrer Interessen. Die Abgeordneten haben zudem nicht den Auftrag, ihr Land zu vertreten, sondern vor allem die Interessen der Menschheit als Ganzes. Eine länderbasierte Stimmengewichtung ist damit nur schwer in Einklang zu bringen. Schließlich ist richtig darauf hingewiesen worden, dass die Komplexität eines Systems dessen Legitimität unterminiert.[169] Auch dies spricht gegen eine Stimmengewichtung, denn je komplizierter die Versammlung wird, desto weniger werden die Bürger/innen sie verstehen und desto weniger wird sie akzeptiert werden.

Alles in allem raten wir von einer Stimmengewichtung in einer UNPA ab. Das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten, die sich an bestimmten Kenngrößen orientieren, kann in späteren Entwicklungsstufen einer Weltlegislative gegebenenfalls über die Staatenkammer realisiert werden.[170]

[169] Monbiot, 2004, S. 86.
[170] Siehe dazu auch Kap 2.2., S. 31f., S. 102, 127.

6. Funktionen und Finanzierung

6.1. Ein breites Spektrum möglicher Befugnisse und Aufgaben

Ursprünglich war davon ausgegangen worden, dass eine neu eingerichtete UNPA weitgehend auf beratende Befugnisse gegenüber der UN-Generalversammlung beschränkt und erst in weiteren Entwicklungsschritten ausgestattet würde „mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten gegenüber den UN und den Organisationen des UN-Systems".[171]

Es hat sich aber gezeigt, dass die Gründung einer rein beratenden parlamentarischen UN-Versammlung für viele einen zu eingeschränkten Ansatz darstellt. So befürwortete das EP schon in einer Resolution aus dem Jahr 2005, mit der die Einrichtung einer „UNPA innerhalb des UN-Systems" gefordert wurde, diese zusätzlich zu der Aufgabe, „Empfehlungen an die UN-Generalversammlung zu richten", mit „genuinen Informations-, Partizipations- und Kontrollrechten" auszustatten.[172] Tatsächlich hatte das EP selbst auf seiner ersten Entwicklungsstufe als parlamentarische Versammlung der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), neben Beratungs- auch bereits Kontrollfunktionen, wobei letztere sogar die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die Hohe Behörde, die Vorläuferin der Kommission, einschlossen.

Das PAP hat darüber hinaus für eine UNPA beispielsweise das Recht gefordert, „vollumfänglich beteiligte Parlamentsdelegationen oder Parlamentsvertreter zu internationalen Regierungsforen und Regierungsverhandlungen entsenden zu können".[173] 2018 sprach sich das EP dafür aus, dass eine UNPA „insbesondere zur erfolgreichen Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der Ziele für nachhaltige Entwicklung" beitragen sollte.[174]

Auch gibt es einen großen Spielraum, was den konkreten Umfang beratender Kompetenzen angeht. So kann die Arbeit einer UNPA primär auf die Mitwirkung an Resolutionen der UN-Generalversammlung beschränkt werden. Es ist aber auch denkbar, Beratungsfunktionen für eine größere Zahl von

[171] CUNPA, 2007a; s. auch Heinrich, 2011, S. 11, der eine „weitgehend symbolische und beratende Rolle" in der Anfangsphase annimmt.
[172] EP, 2005, Abs. 39.
[173] PAP, 2007.
[174] EP, 2018.

Institutionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu übertragen. Je nach dem gewünschten Umfang dieser Tätigkeit lassen sich außerdem eine ganze Reihe ergänzender Funktionen begründen, wie etwa die Organisation von Überwachungs- und Forschungsaufgaben und internationaler Konferenzen, oder auch Formen der Kooperation mit den nationalen Parlamenten, verschiedenen politischen Einrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung selbst.

Einer UNPA von Anfang an ein breiteres Spektrum an Aufgaben zu ermöglichen, würde nicht nur ihr politisches Gewicht, sondern auch ihre Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit erhöhen. Es wäre damit schwieriger, die Versammlung als bedeutungslose „Quatschbude" zu diffamieren – was womöglich vor allem von genau jenen politischen Kräften getan würde, die zuvor versucht hätten, ihre Befugnisse und Aufgaben so klein wie möglich zu halten.

Der Umfang der für eine UNPA im ersten Schritt möglichen Kompetenzen würde aller Voraussicht nach durch die völkerrechtliche und politische Realität umrissen und eingeschränkt. Wenn die UNPA als ein integraler Bestandteil des UN-Systems eingerichtet wäre, würden die Vorschriften der UN-Charta gelten. Damit wäre eine UNPA beispielsweise eben so wenig wie die UN insgesamt befugt, in die „inneren Angelegenheiten" der Staaten einzugreifen. Auch wenn eine globale Parlamentarierversammlung auf einem anderen Weg zustande käme, als nach Art. 22 der UN-Charta, etwa über einen völkerrechtlichen Vertrag, darf es als wahrscheinlich gelten, dass das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zugrunde gelegt würde. Doch auch auf dieser Basis ist ein breites Spektrum von Aufgaben möglich, die einer UNPA erlauben würden, zu einem maßgeblichen Knotenpunkt internationaler Politik zu werden. Den politischen Willen zu einer entsprechenden strukturellen, personellen und finanziellen Ausstattung vorausgesetzt, könnten bereits zu Beginn unter anderem folgende Rechte und Funktionen[175] an die UNPA übertragen werden:

Beratende Funktionen und globales Monitoring

- Übermittlung eigener Meinungen und Resolutionen an die Generalversammlung, den ECOSOC, den Generalsekretär, den Sicherheitsrat und andere UN-Institutionen.
- Lesungen zu Resolutionsentwürfen der Generalversammlung mit dem Recht, Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

[175] Siehe hierzu bereits Childers & Urquhart, 1994, S. 176-181, die für die Diskussion von möglichen Funktionen für eine UNPA auf das EP blickten; ferner Heinrich, 2011; Bummel, 2010, S. 36-38.

- Das Recht, der Generalversammlung Resolutionsentwürfe zur weiteren Verhandlung und Beschlussfassung zu unterbreiten.
- Konsultation durch die Generalversammlung und andere UN-Gremien.
- Einbindung in Vertragsverhandlungen unter dem Dach der UN zur Neugründung oder Modifikation internationaler Institutionen.
- Beteiligung an weiteren multilateralen Vertragsverhandlungen.
- Einbeziehung in wichtige internationale Konferenzen zu globalen Fragen.
- Das Recht, dem Internationalen Gerichtshof (IGH) gem. Art. 65 seines Statuts Rechtsfragen zu unterbreiten.
- Identifizierung und Überweisung von Fällen an den Internationalen Strafgerichtshof.
- Befugnis, den Sicherheitsrat auf gefährliche Situationen aufmerksam zu machen.
- Die Möglichkeit, zu wichtigen globalen Entwicklungen, wie etwa schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, Untersuchungsausschüsse einrichten zu können.
- Einrichtung eines Petitionsausschusses, um Eingaben von Einzelpersonen zu ermöglichen und diese zu behandeln.
- Durchführung von Wahlbeobachtungen.

Informations-, Aufsichts-, und Beteiligungsrechte

- Parlamentarische Aufsicht über die Tätigkeit der UN und ihrer Sonderorganisationen im Zusammenwirken mit den internen Kontrollmechanismen der Weltorganisation, insbesondere dem Office of Internal Oversight Services.
- Frage-, Informations- und Zitierrechte gegenüber UN-Beamten.
- Jährliche öffentliche Berichte über die Arbeit des UN-Systems mit der Möglichkeit, zu besonderen Fragen Anhörungen zu veranstalten.
- Die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse zu wichtigen internationalen Entwicklungen einzurichten, wie etwa zu schweren Menschenrechtsverletzungen.
- Die Befugnis, in Kooperation mit dem Office of Internal Oversight Services der UN Vorwürfen der Korruption oder Verschwendung nachzugehen.
- Erweiterung der genannten Funktionen auf die Institutionen des Bretton-Wood-Systems und die WTO nach Abschluss entsprechender Kooperationsverträge.
- Mitwirkung an der Verabschiedung der Haushalte der UN-Kernorganisation und anderer Organisationen des UN-Systems.

- Mitentscheidung bei der Wahl des UN-Generalsekretärs und anderer Spitzenbeamter des UN-Systems und Durchführung öffentlicher Anhörungen der Kandidierenden.

Die Realisierung mancher dieser Aufgaben und Kompetenzen würde verfahrensrechtlich über die Generalversammlung als einem Intermediär erfolgen. Beispielsweise könnte die Generalversammlung übereinkommen, niemanden für das Amt der UN-Generalsekretärin, beziehungsweise des UN-Generalsekretärs zu wählen, dem die UNPA nicht zugestimmt hat. Im Hinblick auf das Recht, dem IGH Rechtsfragen zu unterbreiten, könnte die Generalversammlung sich selbst verpflichten, Rechtsfragen der UNPA dem IGH im eigenen Namen automatisch vorzulegen. Auf diese Weise kann die Generalversammlung der UNPA faktisch eigene Rechte vermitteln, ohne dass Änderungen der Charta notwendig wären.

Die Bedeutung der über eine UNPA eröffneten Möglichkeiten, das UN-System transparenter, rechenschaftspflichtiger und effektiver zu machen, und damit auch seine Legitimität und öffentliche Sichtbarkeit zu verstärken, ist von regionalen Parlamenten besonders hervorgehoben worden. So sprach sich das Parlament der südamerikanischen Staatengemeinschaft Mercosur 2011 für die Schaffung einer UNPA aus, um „die Effektivität, Transparenz, Repräsentativität, Pluralität und Legitimität der Institutionen des UN-Systems" zu stärken.[176] Das EP befürwortete im gleichen Jahr die Einrichtung einer UNPA „innerhalb des Systems der Vereinten Nationen", um so „den demokratischen Charakter, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz der Weltordnungspolitik zu erhöhen und eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit an den Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu ermöglichen."[177]

Die damit verbundenen Aufsichtsfunktionen wären im Sinne einer parlamentarischen Oberaufsicht zu verstehen, die auf einer Zusammenarbeit der Abgeordneten mit bestehenden Kontrollmechanismen der UN wie dem Office of Internal Oversight Services beruhen würde. Wesentlich ist hierbei eine unabhängige und starke Stellung der Abgeordneten, die sich auf das „uneingeschränkte Recht auf Information, Teilhabe und Kontrolle" stützt, wie es etwa das EP bereits 2005 für eine UNPA gefordert hat.[178]

[176] Parlamento del Mercosur, 2011.

[177] EP, 2011, Abs. bf); S. auch die Argumentation von PACE, 2006, wo die Möglichkeit unterstrichen wird, auf diesem Weg das „Demokratiedefizit der global governance" abzubauen; das EP nennt in EP, 2018, Abs. m, als Aufgabe der geforderten UNPA „die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz der globalen Struktur- und Ordnungspolitik zu erhöhen". Siehe auch CUNPA 2009 und 2010.

[178] EP, 2005.

Boutros Boutros-Ghali hat angeregt, dass sich die Aufsicht einer UNPA auch auf die Weltbank, den IWF und die WTO erstrecken sollten.[179] Dies könnte völkerrechtlich zunächst durch Kooperationsverträge mit den entsprechenden Institutionen geregelt werden und zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Änderung ihrer jeweiligen Statuten. Mit dieser speziellen Aufgabe könnte einer oder mehrere Fachausschüsse der UNPA betraut werden.

Die Ergebnisse der durch die Abgeordneten geleisteten Arbeit könnten in regelmäßige Berichte über die Tätigkeit der wichtigsten Schaltstellen des internationalen Systems einfließen, die die UNPA regelmäßig präsentieren würde.

Die Beteiligung der UNPA an wichtigen Personalentscheidungen und der Gestaltung des Etats innerhalb der UN – und gegebenenfalls auch bei anderen Institutionen – wäre ein weiterer Schritt, um die Transparenz des globalen Systems zu erhöhen und die Bevölkerung an seiner Steuerung zu beteiligen.

Konzeptuelle Arbeit und Koordinationsfunktionen[180]

Die Beratungs-, Aufsichts-, und Mitwirkungsbefugnisse einer UNPA würden in engem Zusammenhang stehen mit inhaltlicher Arbeit, die sich grundsätzlich auf eine Vielzahl von Bereichen erstrecken und einen weiten Umfang annehmen kann. Denkbar sind unter anderem:

- Monitoring und regelmäßige Berichte zu Entwicklungen in globalen Schlüsselfeldern wie Klima, Demokratie, Menschenrechte, Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit und Governance.
- Organisation von Arbeitsgruppen mit Fachleuten, von Expertenhearings und internationalen Fachtagungen.
- Vermittlung der Ziele und Programme der UN in die öffentliche politische Diskussion der Mitgliedstaaten – und umgekehrt.
- Überwachung der Umsetzung von UN-Programmen und internationalen Rahmenverträgen, darunter insbesondere die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung oder das Pariser Klimaschutzabkommen.
- Beobachtung der Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftspolitik, unter anderem im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung, Nahrungsmittelversorgung, Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung.[181]

[179] Boutros-Ghali, 2007; so später auch CUNPA, 2009.

[180] Siehe zum Vergleich die ebenfalls in politischen Schlüsselfeldern angesetzten inhaltlichen Schwerpunkte bestehender Parlamentarierversammlungen, wie z.B. PAP oder PACE.

[181] CUNPA, 2009.

- Durchführung von Programmen zur Stärkung rechtsstaatlicher, demokratischer und nachhaltiger Gesellschaftsstrukturen in der Welt.
- Förderung des Informationsaustauschs zwischen IPIs und – wo sinnvoll – Koordination ihrer Arbeit als eine Dachorganisation internationaler parlamentarischer Kooperation.
- Erstellen von Vorschlägen zur Bewältigung globaler Herausforderungen, wie etwa das Erreichen von Nachhaltigkeit.
- Erarbeitung von Reformvorschlägen für die UN und das internationale System sowie von Empfehlungen zur Entwicklung des Völkerrechts.

6.2. Inhaltliche Arbeit zu globalen Problemen

Die obige Auflistung macht die große Bandbreite möglicher Aufgaben einer globalen Parlamentarierversammlung schon auf ihrer ersten Entwicklungsstufe deutlich. Jedoch würden der politische Wille der beteiligten Staaten und das zugestandene Budget den Leistungsumfang der Versammlung begrenzen und eine Fokussierung erzwingen. Mit der Zeit könnten aber über entsprechende Beschlüsse der Mitgliedstaaten bestehende Kompetenzen erweitert und Funktionen hinzugefügt werden. Auch unter der Voraussetzung der hier skizzierten ersten Entwicklungsstufe, die keine Übertragung supranationaler Rechte vorsieht, sind die Entwicklungsmöglichkeiten einer parlamentarischen Versammlung sehr groß.[182]

Dies gilt gerade auch für die inhaltliche Arbeit, in die die beratenden Funktionen der Versammlung eingebettet wären. Theoretisch kann sich diese auf nahezu alle global relevanten Themenbereiche erstrecken – und so auch „dazu beitragen, neue Lösungen in Situationen zu finden, in denen die Politik der Regierungen nicht mehr weiterführt".[183]

Bei einer als Nebenorgan der UN-Generalversammlung errichteten UNPA ist dieser weite Spielraum durch die UN-Charta gewährleistet, im Fall der Realisierung über ein völkerrechtliches Abkommen kann er durch die Vertragsstaaten festgelegt werden. In beiden Fällen kann eine parlamentarische Versammlung die laufende Sacharbeit der UN-Institutionen und anderer internationaler Organe ergänzen, transparent machen, vernetzen und

[182] Angesichts der zahlreichen Funktions- und Entwicklungsmöglichkeiten einer UNPA bereits auf Basis der bestehenden UN-Charta ist es unverständlich, wie Deplano, 2019, zu der Annahme kommen kann, dass eine UNPA nicht eingerichtet werden könne „ohne fundamentale Bestimmungen der Charta niederzureißen" ,und es demzufolge auch nicht möglich sei, sie über „die durch die von ihren Befürwortern vorgeschlagenen evolutionären Stufen" zu etablieren (Deplano, 2019, S. 32).

[183] So die Erwartung, die schon in Abs. 13 von PACE, 2000, mit einer UNPA verbunden wurde.

harmonisieren. Sie kann außerdem eigene Schwerpunkte setzen. Im Einklang mit ihrem Mandat als parlamentarischer Versammlung der Menschheit können diese vor allem in den Bereichen Demokratieförderung, Menschenrechtsschutz, globale Nachhaltigkeit und der Reform der Global Governance-Strukturen zu sehen sein. In Ausschüssen, die von der Versammlung gebildet werden, können diese und andere Themen fortlaufend bearbeitet werden.

Ein klares Bekenntnis zu den Grundwerten der Menschenrechte und Demokratie und zu einer nach den Prinzipien von Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit aufgebauten internationalen Kooperation ist als ausschlaggebend anzusehen für die moralische Autorität einer UNPA und die Ausrichtung ihrer Arbeit.

Ein solches übergreifendes Mandat kann konsistent mit Bezug auf die UN-Charta und die AEMR formuliert werden. Es würde das Wirken der UNPA-Abgeordneten normativ binden und Bestrebungen den Boden entziehen, das Forum für die Propagierung undemokratischer, diskriminierender und spaltender Vorstellungen zu missbrauchen. Wir empfehlen, dass in den Statuten des Gremiums neben geeigneten Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten auch breite Arbeitsmöglichkeiten auf Basis der UN-Charta und der AEMR verankert werden.

6.3. Ein institutionalisiertes Netzwerk von Netzwerken

Ein wichtiger Teil der parlamentarischen Debatten würde im Rahmen regelmäßiger Plenarsitzungen der UNPA-Abgeordneten stattfinden. Es wäre sinnvoll, wenn diese zumindest zweimal im Jahr in Form mehrwöchiger öffentlicher Sitzungsperioden abgehalten werden könnten. Es bietet sich an, eine Sitzungsperiode während der jährlichen Tagungen der UN-Generalversammlung in New York anzusetzen, wobei idealerweise auch deren Plenarsaal und andere Räumlichkeiten genutzt werden können. Weitere Vollversammlungen, Ausschusssitzungen und Konferenzen könnten an geeigneten Tagungsorten in aller Welt stattfinden. Der erhöhte Aufwand brächte die Chance mit sich, die Arbeit der UNPA in verschiedenen Weltregionen einer größeren Öffentlichkeit zu vermitteln. Es würde der UNPA zudem erleichtern, neben dem Zusammenwirken mit der UN-Generalversammlung auch eine eigene Agenda voranzubringen.

Außerhalb regelmäßiger Plenarsitzungen würde ein großer Teil der laufenden Arbeit im Rahmen von Fachausschüssen und anderer Gremien stattfinden. Auch die Sitzungen der Ausschüsse sollten in der Regel öffentlich sein. Eine Aufgabe der UNPA, ihrer Fraktionen und individuellen Mitglieder

wäre über die Einbettung in das UN-System und die Vernetzung mit anderen wichtigen globalen Institutionen hinaus eine enge und dauerhafte Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten, den verschiedenen IPIs und Organisationen der Zivilgesellschaft. Außerdem wären regelmäßig Fachleute heranzuziehen. Die UNPA würde so als „ein institutionalisiertes Netzwerk der Netzwerke" arbeiten.[184]

Vernetzung über die Ausschüsse

Ansatzpunkte zur Umsetzung dieser Anforderungen würden die Fachausschüsse der UNPA bieten. Sie könnten regelmäßig, aber nicht ausschließlich, unter Einbeziehung solcher Abgeordneter tagen, die zwar der UNPA nicht angehören, aber in ihrem jeweiligen Parlament Fachleute auf dem entsprechenden Gebiet sind und dort dem korrespondierenden Ausschuss angehören. Die Verfahrensordnung der UNPA oder der entsprechenden Ausschüsse könnte vorsehen, dass die entsprechenden Parlamentsausschüsse aus den angeschlossenen Staaten über die Entsendung eines Vertreters oder einer Vertreterin zu den entsprechenden Tagungen des korrespondierenden UNPA-Ausschusses entscheiden. Die Fraktionen der UNPA sollten darüber hinaus die Möglichkeit haben, beobachtende Mitglieder zu kooptieren.[185]

Eine solche Zusammensetzung der Ausschüsse würde eine anhaltende Verzahnung mit den nationalen Parlamenten gewährleisten – auch dann, wenn die UNPA-Abgeordneten in späteren Entwicklungsstufen teilweise oder ganz direkt gewählt werden. Die Ausschüsse würden sich u. a. auch mit internationalen Verhandlungsprozessen befassen können. Eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern der fachlich zuständigen Ausschüsse könnte jeweils als UNPA-Delegation direkt zu den Beratungen der entsprechenden Regierungskonferenzen zugelassen werden. Die Empfehlungen der Ausschüsse würden zur endgültigen Behandlung und Verabschiedung an das UNPA-Plenum gehen und dann entsprechend kommuniziert werden.

Der Aufbau weiterer Verbindungskanäle zu maßgeblichen globalen Einrichtungen würde nicht nur einen besseren Informationsaustausch ermöglichen, sondern auch helfen, Funktionen auf dieser Ebene zu koordinieren. Ergänzend hierzu kann ein Beobachterstatus von Vertreter/innen politischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei Plenarsitzungen und gegebenenfalls Arbeitsausschüssen der UNPA – und vice versa – vereinbart werden.

[184] CUNPA, 2013.
[185] Siehe zuvor S. 25 und 67 sowie S. 116.

Wie bereits angesprochen, wäre problemlos umsetzbar, dass die IPU in Kooperation mit der UNPA die Standpunkte der nationalen Parlamente weiterhin im globalen System vermittelt und koordiniert.

6.4. Die Einbeziehung der Weltgesellschaft

Ein wichtiger Aspekt einer UNPA ist ihre Verbindung zur globalen Zivilgesellschaft. Wie bereits zu Beginn der Kampagne hervorgehoben wurde, sollte eine UNPA „starke und effiziente Verfahren vorsehen, um die Zivilgesellschaft, insbesondere NGOs, sowie lokale Administrationen in ihre Arbeit einzubeziehen".[186]

Hier lassen sich verschiedene organisatorische Optionen kombinieren. Neben der erwähnten Möglichkeit eines Beobachterstatus ist auch denkbar, dass die Ausschüsse der UNPA zeitlich begrenzt beratende, aber nicht stimmberechtigte Mitglieder kooptieren. Dies können beispielsweise Vertreter/innen fachlich relevanter NGOs sein. Zudem könnten die Ausschüsse Informationen, Empfehlungen und Expertisen aus der Zivilgesellschaft durch Anhörungen direkt in ihre Beratungen einfließen lassen. Schließlich können eigenständig arbeitende Gremien angegliedert werden. Auf diese Weise könnten sich auch Vertreter/innen von Minderheiten und Indigenen sowie von Städten und Kommunen beteiligen.

Die regelmäßige Organisation von Fachtagungen und anderen Veranstaltungen zur Arbeit der UNPA überall auf der Welt würde nicht nur die öffentliche Sichtbarkeit der Versammlung fördern, sondern zudem die Debatte ihrer Themen erweitern und neuen Input ermöglichen. Es würde außerdem die Verbindung der Menschen in den einzelnen Ländern zu ihrer Vertretung auf Weltebene stärken und weitere gesellschaftliche Kräfte in die Bewältigung gemeinsamer globaler Herausforderungen integrieren.

Wir befürworten in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Einrichtung eines Weltforums der Zivilgesellschaft und dessen organisatorische Verzahnung mit einer UNPA geprüft wird.[187] Mit einer solchen Verbindung könnte eine hilfreiche Schaltstelle zwischen weltparlamentarischer Arbeit und weltbürgerlichem Engagement entstehen, die beide darauf ausgerichtet wären, die Grundbedürfnisse und konkreten Anliegen der Erdbevölkerung aufzunehmen und in eine global verantwortliche Politik zu übersetzen.

[186] CUNPA, 2007b.
[187] Zu einem Weltforum der Zivilgesellschaft siehe auch Kap. 2.4., S. 39.

Eine UN-Weltbürgerinitiative

Eine Initiative zur globalen Bürgerbeteiligung, die von Demokratie ohne Grenzen und einer globalen Allianz von NGOs vorangetrieben wird, ist die UN-Weltbürgerinitiative (UN World Citizens´ Initiative, UNWCI), die auf die Einführung eines kollektiven Petitionsrechts gegenüber der UN-Generalversammlung und dem UN-Sicherheitsrat abzielt. Die UNWCI baut unter anderem auf dem Beispiel des im Lissaboner Vertrages der EU verankerten Instruments der Europäischen Bürgerinitiative auf, das Bürger/innen der EU das Recht gibt, der EU-Kommission Vorschläge zu unterbreiten. Sofern eine Initiative innerhalb von einem Jahr die Unterstützung von einer Million Menschen gewinnen kann, muss sich die EU-Kommission damit befassen. Eine bei der UNO verankerte UNWCI könnte die Weltorganisation auf ähnliche Weise für direkte Bürgerbeteiligung öffnen und dabei helfen, eine globale politische Öffentlichkeit aufzubauen. Die Etablierung einer UNWCI und einer UNPA können unabhängig voneinander erfolgen. Eine UNPA kann allerdings weitere Mechanismen der Bürgerbeteiligung vorsehen, wozu insbesondere ein Petitionsausschuss gehören sollte, an den sich Einzelpersonen unter bestimmten Voraussetzungen wenden können.[188]

6.5. Mediale Präsenz und digitale Partizipation

Eine UNPA wäre die höchste und breiteste demokratische Vertretung der globalen Bevölkerung. Sie wäre von den Bürgerinnen und Bürgern aber auch am weitesten entfernt. Um dieser zwangsläufigen Bürgerferne entgegenzuwirken, käme dem Engagement von Politik, Gesellschaft und Medien in den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu. Dieses würde natürlich entsprechend der politischen Kultur in den Mitgliedsländern erst einmal sehr unterschiedlich ausfallen. Jedoch würden Bemühungen, die Aktivität einer UNPA nachhaltiger im öffentlichen Bewusstsein zu verankern, in entscheidendem Maße unterstützt, sobald Länder sich zur Direktwahl entschließen. In diesem Rahmen wären die Menschen dann allgemein und direkt angesprochen, sich mit der Arbeit der UNPA zu befassen und sich an gesellschaftlichen Debatten um globale Problemstellungen zu beteiligen.

Ein allgemeiner und direkter Zugang der Menschen zu ihren Vertreter/innen auf globaler Ebene ist bereits durch die Entwicklung der modernen Kommunikationsmittel möglich geworden. Die zunehmende digitale Vernetzung

[188] Website der Kampagne: www.worldcitizensinitiative.org. Zur Implementierung siehe: Organ & Murphy, 2019.

der Weltgesellschaft ermöglicht es, die laufende Arbeit einer UNPA überall auf der Erde transparent zu machen und buchstäblich näher zu bringen. Ein naheliegender Schritt in diesem Sinne würde sein, Plenar- und Ausschusssitzungen der Versammlung im Internet zu übertragen und zu dokumentieren. Eine weitere Maßnahme wären laufende Informationsangebote zu globalen Fragen und den Lösungsansätzen der Versammlung. Ein Schwerpunkt muss zweifellos darin liegen, mit einem gut zugänglichen und allgemeinverständlichen Angebot das Interesse der Gesamtbevölkerung zu wecken.

Wir plädieren außerdem dafür, zu prüfen, inwieweit sich mit Hilfe neuer Werkzeuge der Informationstechnologie die Versammlung um innovative Elemente elektronischer Demokratie ergänzen ließe. So könnte, ein stabiles und sicheres Verfahren vorausgesetzt, daran gedacht werden, die regulären Sitzungen um regelmäßige virtuelle Tagungen zu ergänzen, was der Kontinuität und Dynamik des Zusammenwirkens der Abgeordneten aus aller Welt sehr zu Gute kommen sollte (und zudem Emissionen einsparen helfen würde). Dieser Raum virtueller Öffentlichkeit ließe sich in geeigneter Weise auf Arbeitsausschüsse der UNPA, gemeinsame Gremien mit anderen Institutionen und Beratungsforen mit Vertreter/innen der Zivilgesellschaft erweitern. Außerdem sollten, „innovative Formen der Bürgerbeteiligung in einer UNPA“ erkundet werden, wie die mögliche Implementierung „von Modellen elektronischer direkter Demokratie oder liquid democracy", um es den Bürger/innen zu ermöglichen, an Beratungen teilzunehmen oder Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen.[189]

Transnationale E-Demokratie setzt voraus, dass anerkannte, sichere und transparente technische Lösungen gefunden werden können, die eine möglichst breite und repräsentative Meinungsbildung ermöglichen. Auf dieser Grundlage wäre es denkbar, z. B. eine Petitionsmöglichkeit gegenüber der UNPA im Internet anzubieten, oder auch deren Beratungen mit Internetabstimmungen interessierter Menschen zu verknüpfen. Auch politische und gesellschaftliche Aktionen in Verbindung mit der inhaltlichen Arbeit der Versammlung sollten sich über entsprechende Internetplattformen koordinieren lassen.

Solche digitale Ansätze sind einzuordnen in die umfassendere Perspektive, Menschen grenzüberschreitend zusammenzubringen und in demokratischer Weise an weltpolitischen Entscheidungen zu beteiligen. Insoweit die Demokratisierung des globalen Systems auch über den Aufbau von Formen

[189] CUNPA, 2013.

einer transnationalen E-Demokratie vorangebracht werden kann, würde eine UNPA hierbei eine Schlüsselrolle spielen können.

Auch wenn die UNPA anfangs noch nicht in einem eigenen Gebäude untergebracht wäre – im virtuellen Raum könnte sie sich als gemeinsames Haus der Menschheit präsentieren, das von Menschen aus allen Ländern der Erde aus leicht aufgesucht werden kann, um gemeinsam mit ihren parlamentarischen Repräsentantinnen und Repräsentanten an der Gestaltung der Zukunft mitzuwirken.

6.6. Der Finanzierungsbedarf

Die Höhe des Etats einer UNPA hängt von der Art und dem Umfang der ihr übertragenen Aufgaben sowie von der gewählten institutionellen Gestaltung ab. Während eine ganze Reihe von Funktionen relativ kostenneutral sind, erfordern andere eigene organisatorische und personelle Strukturen. Eine zu geringe Budgetierung würde die vereinbarten Wirkungsmöglichkeiten – und damit auch die öffentliche Sichtbarkeit und Autorität der Versammlung – einschränken.

Unabdingbar sind Mittel für ein permanentes Sekretariat, das die Verwaltung und die Organisation der parlamentarischen Arbeit übernimmt. Dazu kommen Aufwendungen für die offizielle Übersetzung von Dokumenten der UNPA – die sich reduzieren lassen, sofern eine Beschränkung auf die fünf offiziellen Sprachen der UN konsensfähig ist. In jedem Fall sind die Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit der UNPA-Delegierten finanziell zu gewährleisten. Mindestens Reise-, Aufenthalts- und Arbeitskosten für die wichtigsten Sitzungen sind aus dem Budget der UNPA zu tragen. Im Fall einer indirekten Wahl aus den nationalen oder gegebenenfalls regionalen Parlamenten heraus gibt es keine UNPA-spezifischen Diäten, es können allerdings Zulagen vorgesehen werden, insbesondere um die größten Diskrepanzen in der Bezahlung der Abgeordneten auszugleichen.

Der Neubau oder die Anschaffung eines UNPA-Gebäudes oder spezieller Sitzungsräume erscheint anfangs nicht erforderlich. Allerdings müssen für das Sekretariat und die Ausschüsse geeignete Räumlichkeiten gefunden und finanziert werden. Wenn sich ein Staat dazu bereitfindet, angemessene Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen, kann dies ein Argument sein, den Verwaltungssitz an dem entsprechenden Ort anzusiedeln. Am Verwaltungssitz sollten Plenarsitzungen und andere Sitzungen der Versammlung durchgeführt werden können.

Ein weiterer Kostenblock ergibt sich aufgrund der Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse sowie aufgrund anderer Tagungen. Wenn, wie angeregt, neben einer jährlichen Sitzungsperiode während der jährlichen Tagungen der UN-Generalversammlung in New York weitere Zusammenkünfte der UNPA-Delegierten und von ihnen organisierte öffentliche Veranstaltungen auch in den Mitgliedsländern stattfinden sollen, entsteht ein organisatorischer Mehraufwand entsprechend der Zahl und dem Umfang dieser Aktivitäten. Weiterhin müssen Mittel verfügbar sein und budgetiert werden für Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

Bestehende interparlamentarische Organisationen als Vergleichsmaßstab

Der Frage, ob die Mitglieder der Versammlung durch die Parlamente oder direkt durch die Bevölkerung der Staaten gewählt werden, kommt für die Abschätzung der Kosten eine große Bedeutung zu. Für den ersten Fall sind die Haushalte bestehender internationaler Parlamentarierversammlungen ein guter Vergleichsmaßstab.

Die IPU, die als Organisation der nationalen Parlamente eine annähernd globale Reichweite hat, verfügte im Jahr 2019 über einen Etat von rund 17 Mio. US-Dollar (rund 15 Mio. Euro).[190] Dieser Haushalt ermöglicht unter anderem, jährlich zwei Vollversammlungen an wechselnden Orten und verschiedene regionale Veranstaltungen abzuhalten, vier ständige Arbeitsausschüsse zu betreuen, sowie einen ständigen Sitz in Genf mit einem 40-köpfigen Mitarbeiterstab zu unterhalten.[191]

Ein zweites Beispiel liefert das PAP mit einem Haushalt für 2020 von 16,4 Mio. US-Dollar (rund 14,5 Mio. Euro). Vorgesehen sind mindestens zwei jährliche Plenarversammlungen, die bis zu einem Monat dauern können. Zudem unterhält das PAP neun permanente Komitees und ein ad hoc Komitee zu verschiedenen gesellschaftlichen Fragen. Das Sekretariat wird von 74 Mitarbeiter/innen getragen.[192]

Das Budget von PACE bewegt sich mit 17,4 Mio. Euro (rund 19,5 Mio. US-Dollar) für 2019 in einer ähnlichen Größenordnung (bei einem ordentlichen Haushalt des Europarats für das gleiche Jahr von 244,7 Mio. Euro oder 275 Mio. US-Dollar). Die Organisation veranstaltet viermal im Jahr in Straß-

[190] 16 Mio. Schweizer Franken auf der Basis des Wechselkurses vom 5. Juli 2020 von 1 CHZ zu 0,94 EUR und 1 EUR zu 1.12 USD. Die Zahlenangaben in diesem Abschnitt basieren auf diesen Kursen.

[191] IPU, 2018.

[192] Nach Budgetkürzungen in 2019 hat das PAP allerdings in Frage gestellt, ob es mit den bereit gestellten Mitteln überhaupt noch arbeitsfähig ist, siehe New Vision, 2019.

burg eine mehrtägige öffentliche Plenarsitzung, um die von den sechs ständigen Fachausschüssen und drei besonderen Ausschüssen vorbereiteten Empfehlungen und Entschließungen zu beraten. Diese Ausschusssitzungen finden sowohl während der genannten Tagungen als auch während des ganzen Jahres in einem der 47 Mitgliedstaaten statt. Für das Jahr 2019 waren in den Haushalt 11,3 Mio. Euro (oder 12,7 Mio. US-Dollar) Personalkosten für die rund 90 Mitarbeiter/innen im Sekretariat eingestellt.[193]

Unter der Annahme, dass sich eine UNPA durchgehend aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzt, ein vergleichbares Funktionsspektrum und ähnlich viele Mitarbeitende hat, würde ihr Haushaltsvolumen in etwa dem der genannten Organisationen entsprechen können. Wenn aufgrund der breitgefächerten Dimension der Arbeit und der im Vergleich zu regionalen IPIs wie PACE oder PAP höheren Mitgliederzahl der Versammlung noch Spielraum nach oben eingeräumt würde, kann das erforderliche Mindestbudget der UNPA grob auf etwa 20 bis 30 Mio. Euro (22,5 bis 34 Mio. US-Dollar) im Jahr geschätzt werden.

Die Abdeckung des Betrags kann durch eine Einstellung in den regulären UN-Haushalt erfolgen, soweit die UNPA nach Artikel 22 der Charta eingerichtet wird. Im Zwei-Jahres-Haushalt der Weltorganisation, der sich für die beiden Jahre 2018 und 2019 auf 5,39 Mrd. US-Dollar (rund 4,71 Mrd. Euro) belief, hätte das UNPA-Budget einen Anteil von rund 1 % gehabt. Ein Teil der Ausgaben außerhalb der Kernaktivitäten der UNPA könnte auch durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten abgedeckt werden.

Um die direkte Umlage zu entlasten, können analog zu Artikel 116 des Statuts des ICC auch freiwillige Beiträge zur direkten Finanzierung der UNPA durch nichtstaatliche Einrichtungen wie Einzelpersonen, Unternehmen und andere Rechtsträger ermöglicht werden. Voraussetzung ist die Definition von Kriterien, die insbesondere die politische und operative Unabhängigkeit der UNPA von solchen Zuwendungen gewährleisten.

Das Budget bei Einführung von Direktwahlen

Während das Haushaltsvolumen der UNPA bei einer Wahl der Delegierten aus der Mitte der Parlamente als bescheiden bewertet werden kann, ist bei der Verfahrensweise einer Auswahl aus der Bevölkerung durch parlamentarische Wahlkollegien, sowie bei Einführung von Direktwahlen ein erheblich höherer Finanzbedarf anzusetzen. Schließlich würden dann nicht mehr nationale Parlamentarier die Aufgaben der UNPA zusätzlich übernehmen, sondern die

[193] PACE, 2017, Appendix I.

Abgeordneten hätten ein eigenes Mandat, für das sie entsprechend vergütet werden müssten. Auch wenn ein vollständig direkt gewähltes Weltparlament nur ein langfristiges Ziel darstellt, lohnt sich eine grobe Schätzung der Kosten.

Unter der Annahme, dass 800 Delegierte entsprechend der einheitlichen Diäten der Europaabgeordneten bezahlt werden – monatlich 8.932,86 Euro (rund 10.000 US-Dollar) brutto plus Aufwandsentschädigung von 4.563 Euro (rund 5.100 US-Dollar)[194] – bedeutet dies Kosten von rund 129,5 Mio. Euro (rund 145 Mio. US-Dollar) jährlich. Mit einem erweiterten Mitarbeiterstab könnte der jährliche Gesamthaushalt der UNPA dann im Bereich von etwa 225 Mio. US-Dollar (rund 200 Mio. Euro) gesehen werden. Hinzu kommen Aufwendungen für die Wahlen selbst, die sich aber deutlich reduzieren lassen, wenn die Wahlen der UNPA-Delegierten jeweils mit nationalen oder supranationalen Wahlen zusammengelegt werden.

Der Haushalt einer direkt gewählten UNPA würde in einer ähnlichen Größenordnung liegen wie der einiger zwischenstaatlicher Organisationen, wie der Europarat (279 Mio. US-Dollar oder 248 Mio. Euro)[195], die OSZE (155 Mio. US-Dollar oder137,8 Mio. Euro)[196] oder der ICC (168 Mio. US-Dollar oder 150 Mio. Euro)[197]. In einer anderen Dimension bewegt sich der Haushalt des EP mit seinen rund 7.000 Mitarbeitenden. Er belief sich 2018 auf 1,95 Mrd. Euro (2,2 Mrd. US-Dollar) – was allerdings nur rund 1,2 % des Gesamthaushalts der EU ausmacht.[198] Ein solcher Etat würde für eine UNPA wahrscheinlich erst über einen entsprechend erhöhten Gesamthaushalt der UN – oder einer ihr nachfolgenden Weltorganisation mit supranationalen Befugnissen – möglich. Ein Budget von solchem Umfang ist aber ein Hinweis darauf, dass Staaten im Zuge supranationaler Integration auch der parlamentarischen Legitimation und Beratung gemeinschaftlicher Aufgaben einen maßgeblichen Stellenwert geben müssen, um der Empfindung eines Demokratiedefizits und eines nachhaltigen Vertrauensverlustes der Bevölkerung gegenüber der Politik vorzubeugen.

Wenn eine UNPA, wie empfohlen, als Versammlung nationaler und gegebenenfalls regionaler Parlamentarier beginnt, sollte den Mitgliedstaaten dennoch freigestellt sein, wann sie Direktwahlen der ihnen zugeteilten Abgeordneten einführen. Der voraussichtlich zunächst nur langsam wachsende

194 Stand Juli 2019 (www.europarl.europa.eu/news/de/faq/14/uberblick-uber-die-vergutungen).
195 Der Gesamthaushalt für 2020 und 2021 liegt bei 496 Mio. Euro (www.coe.int/de/web/about-us/budget).
196 Für 2018 (www.osce.org/de/permanent-council/381499).
197 Für 2020 (https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-10-ENG.pdf).
198 Für 2018 (www.europarl.europa.eu/news/de/faq/26/wie-gross-ist-der-haushalt-des-parlaments).

Anteil direkt gewählter Abgeordneter wäre für den Gesamthaushalt wahrscheinlich keine große Belastung und würde erst mit der Zeit spürbarer werden. Da die Mehrkosten für direkt gewählte UNPA-Abgeordnete nicht einfach auf alle Staaten umgelegt werden können, erscheint es sinnvoll, neben dem eigentlichen Budget der UNPA einen weiteren Haushalt einzurichten, der nach einem fairen Verteilungsschlüssel von den Staaten zu tragen wäre, die sich für Direktwahlen entscheiden. Aus ihm könnten in einheitlicher Weise vor allem die Vergütungen der direkt gewählten Abgeordneten und ihres Mitarbeiterstabs beglichen werden.

Die deutliche Kostensteigerung bei einer in zunehmendem Maß direkt gewählten Versammlung geht natürlich mit einer erheblichen Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit einher. Insbesondere würde der Weg geebnet, um mit Hilfe von Abgeordneten und ihrem Mitarbeiterstab, die der UNPA ihre ganze Arbeitszeit widmen können, umfangreiche inhaltliche Programme und Aufsichtsfunktionen auf globaler Ebene wahrzunehmen. Im Zusammenspiel mit den vielfältigen Tätigkeiten der UN könnten die entsprechenden globalen Volksvertreter/innen dann sehr viel effizienter dazu beitragen, das Leben der Weltbevölkerung in vielerlei Hinsicht zu verbessern, und ihr eine starke Stimme in globalen Angelegenheiten zu geben. Investitionen in effektivere und demokratischere Global Governance sollten als lohnend und ökonomisch sinnvoll angesehen werden. Sofern die mit ihnen verbundenen Ziele erreicht werden, bedeuten sie einen minimalen Aufwand, verglichen mit den enormen direkten und indirekten Kosten des Scheiterns der gegenwärtigen Governance-Systeme, das letztlich einen Zusammenbruch der modernen Zivilisation verursachen kann.

7. Entwicklungsperspektiven

7.1. Von einer UNPA zu einem globalen Parlament

Das UNPA-Konzept verbindet einen realistischen und unmittelbar umsetzbaren ersten Schritt mit einer umfassenden Vision globalen Wandels. Eine UNPA kann nach dem Vorbild bestehender IPIs relativ einfach und kostengünstig eingerichtet werden und sofort wichtige Funktionen im UN-System ausfüllen. Ihre Bedeutung geht jedoch darüber hinaus: Als repräsentatives und demokratisch legitimiertes politisches Organ der Weltbevölkerung würde sich die Versammlung von Anfang an als Schrittmacher für eine transparente und im globalen Allgemeininteresse liegende Politik und die dafür erforderlichen Strukturreformen profilieren können. Im Zusammenwirken mit progressiven Kräften der Weltgesellschaft wäre sie in der Lage, in vielfältiger Weise zugunsten einer weiteren Demokratisierung und Integration des globalen Systems zu arbeiten – und auf diese Weise auch für ihre eigene Stärkung zu wirken.

Die Weiterentwicklung der Parlamentarierversammlung wäre bis zu einem bestimmten Punkt relativ unkompliziert möglich. Für eine nach Artikel 22 der UN-Charta eingerichtete UNPA würden die Tagungen der UN-Generalversammlung eine gute Möglichkeit bieten, um regelmäßig über weitere Befugnisse und Aufgaben der Kammer zu beraten und mehrheitlich zu entscheiden. Im Falle einer Etablierung durch ein völkerrechtliches Abkommen wären stattdessen regelmäßig tagende Vertragsstaatenkonferenzen der Rahmen für eine Erweiterung der Zuständigkeiten.[199]

Ein neuer politischer Raum

Mit der Einrichtung einer UNPA geht die Erwartung einher, dass die Versammlung die Arbeit der UN und die multilaterale Zusammenarbeit insgesamt stützen und deren Legitimität stärken würde. Dies sollte letztlich im be-

[199] Die Hürden für Änderungen dürfen anders als z.B. in Artikel 109 der UN-Charta (Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) oder Artikel 121 des ICC-Statuts (Erfordernis einer 7/8 Mehrheit) nicht zu hoch angesetzt werden.

sten Interesse der UN und einer überwiegenden Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten liegen. Eine UNPA würde einen neuen politischen Raum öffnen, der öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung anzieht.

Die Versammlung und ihre Abgeordneten wären mandatiert, sich in politische Diskussionen auf Weltebene einzumischen, selbst Initiativen voranzutreiben und transnationale Perspektiven zu vertreten, insbesondere mit der Perspektive, das „Wohlergehen kommender Generationen und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde zu sichern."[200] Dabei würden sie eine wichtige Rolle spielen können, um im Zusammenwirken mit anderen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Bewegungen politischen Rükkenwind und Handlungsdruck für geeignete Maßnahmen der UN und der Regierungen aufzubauen. Unter anderem könnte dieses Momentum eine essentielle Rolle spielen für den Kampf gegen den Klimawandel und die Beendigung der Treibhausgas-Emissionen.

Ein voraussichtlicher Arbeitsschwerpunkt des Parlaments wäre eine Einbeziehung der Bevölkerung und der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Arbeit internationaler Institutionen – womit voraussichtlich auch verstärkt Reforminitiativen in die Global Governance-Systeme getragen würden . Auch unterhalb der Schwelle einer UN-Charta-Revision und supranationaler Kompetenzen sollten die Einflussmöglichkeiten einer UNPA nicht unterschätzt werden.[201]

Das gemeinsame Vorantreiben des notwendigen politischen Wandels und das Ausfüllen einer Kontrollfunktion würde das Vertrauen vieler Menschen in das Parlament immer mehr stärken und diesem wiederum eine immer wichtigere Rolle verleihen. Die wachsende öffentliche Unterstützung sollte Regierungen davon überzeugen können, einen entsprechenden Prozess organisatorischer und rechtlicher Weiterentwicklung der Versammlung voranzubringen.[202]

Ein besonders wichtiger Schritt wäre, über entsprechende Kooperationsabkommen die parlamentarischen Beratungs- und Aufsichtsfunktionen der UNPA über die UN-Organisation hinaus auch auf IWF, Weltbank und WTO auszudehnen. Diese Institutionen, die enormen Einfluss auf das weltweite Finanzsystem und den Welthandel, aber auch auf nationale Ökonomien ausüben, stehen bereits seit längerer Zeit in der Kritik, u.a. wegen mangelnder Transparenz, undemokratischen Entscheidungsprozessen, der Aushebelung

[200] So der Aufruf von CUNPA, 2007a.
[201] Vgl. dazu auch Kap. 6.
[202] Zum Ausbau von Kompetenzen und Zuständigkeit siehe auch Leinen & Bummel, 2017, S. 372ff.

menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Standards und problematischer Auswirkungen besonders auf Volkswirtschaften des globalen Südens. Eine UNPA könnte „die Vernetzung und die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftspolitik in zahlreichen Feldern überwachen, etwa im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung, Nahrungsmittelversorgung, Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung" sowie „dabei helfen, die Aufmerksamkeit auf kritische Entwicklungen zu lenken, bevor diese akut werden".[203]

Auch in anderer Hinsicht wären die Abgeordneten in der Lage, zugunsten der Schaffung einer gerechten und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung zu wirken. So kann dem Gremium, wie vom EP vorgeschlagen, eine Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 übertragen werden.

Vorstellbar ist außerdem die Vereinbarung einer freiwilligen Rahmengesetzgebung. Die Abgeordneten könnten beauftragt werden, im Zusammenwirken mit Regierungsvertreter/innen und globalen Institutionen Regelungen für bestimmte transnationale Angelegenheiten zu entwerfen, die von den Parlamenten der Vertragsstaaten in nationales Recht übersetzt würden.

Die Versammlung könnte so Ausgangspunkt für eine sich herausbildende Staatengruppe sein, die sich der UNPA bedient, um eine vertiefte Zusammenarbeit und zunehmende demokratische Legitimation politischen Handelns zu erreichen. Ihr Beispiel und ihre politische Aktivität könnten erheblich dazu beitragen, bei der Verteidigung und Stärkung der Demokratie und rechtsstaatlicher Werte sowie einer Transformation der UN voranzukommen.[204]

Die Einführung von Direktwahlen

Die Einführung von Direktwahlen spielt in der langfristigen Entwicklung der Versammlung eine zentrale Rolle. Wie das Beispiel des EP zeigt, würde dies die Position und das Selbstbewusstsein der Abgeordneten stärken, da sie sich dann auf eine direkte Legitimation durch die Bevölkerung stützen und sich voll und ganz auf ihr globales Mandat konzentrieren könnten. Auf diese Weise würde die Kapazität für ein erheblich erweitertes Spektrum von Funktionen begründet.

Sobald in einer Mehrheit der Staaten Direktwahlen stattfänden, würde voraussichtlich nicht mehr von einer parlamentarischen Versammlung, sondern von einem Weltparlament gesprochen werden. Die Bereitschaft, Direktwahlen einzuführen – und dem Parlament damit auch einen erheblich grö-

[203] CUNPA, 2009.
[204] Vgl. dazu auch Soros, 1998, S. 287, und Leinen & Bummel, 2017, S. 95.

ßeren Etat zuzugestehen – wäre eine Bestätigung dafür, dass sich in der Weltgesellschaft die Ansicht durchgesetzt hat, dass globale Politik eine unmittelbare demokratische Legitimation erfordert, um allgemein akzeptiert und effektiv sein zu können.

Sofern, wie von uns empfohlen, die Staaten selbst entscheiden, wann sie Direktwahlen für die ihnen zugeteilten Abgeordneten einführen, wäre diese Entwicklung – anders als etwa im europäischen Beispiel – nicht als Sprung, sondern als kontinuierlicher Prozess zu sehen. Jedes Land könnte für sich selbst das richtige Tempo bestimmen. Durch das Voranschreiten progressiver Länder könnten andere von deren Erfahrungen lernen, und es würde voraussichtlich politisches Momentum zugunsten von Direktwahlen aufgebaut.

Durch eine fortschreitende Einführung von Direktwahlen träte aber auch der Widerspruch deutlicher hervor, den eine Volksvertretung erzeugt, die bei globalen Entscheidungsprozessen überwiegend nur beratende Kompetenzen hat. Es wäre über kurz oder lang der Bevölkerung nicht mehr zu vermitteln, dass mit hohem Aufwand Personen aus allen Teilen der Welt für globale Aufgaben gewählt und mandatiert werden, wenn sie kaum etwas entscheiden können. Mit ihrer wachsenden demokratischen Legitimität würde eine aktivere Rolle der UNPA im Rahmen der Global Governance naheliegen. Hierzu kann und soll eine Schlüsselrolle in einem globalen konstitutionellen Prozess gehören, welcher zu einer neuen Weltorganisation führt.

Eine neue Weltorganisation

Die Übertragung gesetzgebender Mitwirkungsrechte setzt einen Rechtsrahmen für eine verbindliche Regelung globaler Fragen voraus. Dies ist nicht vorstellbar ohne einen Umbau der UN zu einer supranationalen Weltorganisation und der Entwicklung einer Weltrechtsordnung.[205] Ein UN-Parlament würde sich voraussichtlich für dieses Ziel einsetzen und Unterstützung dafür in der Weltgesellschaft mobilisieren.

Konkret würde dieser Schritt eine weitreichende Änderung der UN-Charta sowie anderer zwischenstaatlicher Verträge und faktisch die Schaffung einer neuen Weltorganisation auf der Basis einer Weltverfassung bedeuten, die das heutige System globaler zwischenstaatlicher Institutionen integriert. Aus Sicht von DWB sollte diese auf einer gleichberechtigten Weltbürgerschaft aller Menschen sowie auf den Prinzipien des Föderalismus, der Subsidiarität, der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit, der fundamentalen Menschenrechte und des Minderheitenschutzes aufbauen. Die Kompetenzen

[205] Vgl. Leinen & Bummel, 2017, S. 380ff.; dies., 2019; Bummel, 2014.

und Aufgabenstellungen würden demnach auf solche beschränkt, die sich auf der globalen Ebene am besten bewältigen lassen, während die übrigen in der Verantwortlichkeit darunter liegender Ebenen blieben, etwa von Regionalorganisationen, einzelnen Staaten oder kommunalen Einrichtungen.[206] In einem solchen Rahmen würde das globale Parlament als Hauptorgan einer Weltlegislative unter anderem die demokratische Vertretung der Weltbevölkerung in globalen Entscheidungen gewährleisten und eine Rechenschaftspflicht der Exekutive gewährleisten.

Wir befürworten das Modell eines globalen Zweikammer-Systems mit einem Weltparlament als Volksvertretung und einer weiteren Versammlung als Staatenvertretung. Diese institutionelle Ausgestaltung und eine zunehmend rechtsstaatlich, demokratisch und gerecht organisierte Weltgesellschaft würden die Voraussetzungen für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen schaffen, um globales Recht in Angelegenheiten von weltweitem Belang zu erlassen.[207] Schließlich sollte im Hinblick auf das Weltparlament langfristig der schrittweise Übergang von einer gewichteten Repräsentation auf Länderbasis zu einer gemeinsamen Direktwahl durch die Weltbevölkerung nach dem Prinzip „Ein Mensch – eine Stimme" erfolgen.

7.2. Abgeordnete als Impulsgeber für Reformen – das Beispiel des EP

Sobald eine UNPA als wichtiges globales Zentrum politischer Debatte und programmatischer Arbeit in den Augen der Weltbevölkerung und der politisch Entscheidenden immer mehr an Sichtbarkeit und Ansehen gewinnt, wird die Erweiterung ihrer Befugnisse und Aufgaben wahrscheinlich: „Im Gleichschritt mit ihrer wachsenden Glaubwürdigkeit, zunehmender Akzeptanz durch die Regierungen, mit sich stabilisierenden institutionellen Wurzeln und dem weiteren Ausbau des inoffiziellen Einflussbereiches würden auch ihre offiziellen Kompetenzen ausgebaut".[208]

Eine inspirierende Analogie für diese Perspektive stellt das EP dar.[209] Ähnlich wie es für eine UNPA im ersten Schritt vorgeschlagen wird, begann es als parlamentarische Versammlung, die 1952 im Rahmen der Europäischen Ge-

[206] Siehe auch Leinen & Bummel, 2019, S. 201.

[207] Dies beinhaltet die Möglichkeit globaler Besteuerung, Ein Teil der Einnahmen könnte zur Finanzierung der Arbeitsprozesse der neuen Weltorganisation und insbesondere eines direkt gewählten Weltparlaments verwendet werden.

[208] Heinrich, S. 35.

[209] Zur Rolle des EP bei der Weiterentwicklung der EU und seiner eigenen Stärkung siehe die Publikationen der European Parliament History Series unter www.europarl.europa.eu/historicalarchives/en/publications.html.

meinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) eingerichtet wurde. Die Kompetenzen dieser Gemeinsamen Versammlung, deren Mitglieder von den nationalen Parlamenten entsandt wurden, waren auf Beratungs- und Kontrollaufgaben begrenzt. Im Zuge der europäischen Integration wurde das Gremium aber fortlaufend ausgebaut. Aufbau und Funktionsweise entsprechen inzwischen in vielerlei Hinsicht jener nationaler Parlamente.

Die Geschichte des europäischen Integrationsprozesses zeigt, dass von Anfang an Abgeordnete verschiedener politischer Richtungen sowohl in der institutionellen Weiterentwicklung der europäischen Gemeinschaft insgesamt als auch im Hinblick auf eine Stärkung der eigenen Mitwirkungsrechte eine tragende Rolle gespielt haben.[210]

Eine wichtige Forderung war die Einführung von Direktwahlen.[211] Bereits 1952 legte die Gemeinsame Versammlung im Auftrag der Mitgliedstaaten einen Vertragsentwurf für die Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft vor, der unter anderem ein direkt gewähltes Parlament, einen Senat aus Vertretern der nationalen Parlamente, eine supranationale Exekutive und eine Verteidigungsgemeinschaft vorgesehen hätte. Diese Initiative scheiterte 1954 am Widerstand Frankreichs. In den Römischen Verträgen von 1957[212] wurde zumindest die Einführung von Direktwahlen der europäischen Abgeordneten vereinbart, was allerdings über einen langen Zeitraum nicht umgesetzt wurde.

Bis Anfang der 1970er Jahre blieben die Kompetenzen der Versammlung begrenzt. Anschließend wurden wichtige Schritte europäischer Integration mit dem Ausbau des Parlaments verbunden – was wiederum weitere Reformbemühungen der Abgeordneten mobilisierte. Ab 1971 gingen die Mitgliedstaaten schrittweise auf Forderungen der Parlamentarier nach Mitwirkung bei der Aufstellung des Etats der Gemeinschaften ein, und ab 1975 mussten die jährlichen Haushaltspläne (mit Ausnahme der sogenannten obligatorischen Ausgaben) durch das europäische Parlamentsorgan bestätigt werden. 1976 gaben die Regierungen auch dem Drängen des Parlaments zur Einführung der vereinbarten Direktwahlen nach, die dann zum ersten Mal 1979 stattfanden.[213]

Zu Beginn der 1980er Jahre erarbeitete unter Leitung von Altiero Spinelli ein Ausschuss des EP einen föderalistisch geprägten Vertragsentwurf für eine neu zu gründende Europäische Union, der 1982 die Unterstützung einer

[210] Hierzu ausführlich Kaiser, 2018, sowie Corbett, 2001.
[211] Die Initiativen der EGKS bzw. des EP hierzu beleuchtet Piodi, 2009.
[212] Zur Rolle der Versammlung in den Vertragsverhandlungen siehe Piodi, 2007.
[213] Vgl. Costa, 2016.

überwältigenden Mehrheit der Abgeordneten quer über die Parteigrenzen fand.[214] Die vorgeschlagene Verfassung wurde von den Regierungen zwar nicht angenommen, belebte aber den Reform- und Demokratisierungsprozess innerhalb der europäischen Gemeinschaft von Neuem, womit die damals auch als „Eurosklerose" bekannt gewordene Phase politischer Lähmung überwunden werden konnte.

Viele Abgeordnete verfolgten nun eine Strategie der kleinen Schritte. Dies schlug sich unter anderem in entsprechenden Empfehlungen und Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten auf der Basis parlamentarischer Beratungen nieder. Aber auch die organisatorischen Beziehungen der Kammer mit der Kommission, dem Rat, den nationalen Parlamenten sowie proeuropäischen Kräften aus Politik und Gesellschaft wurden intensiv genutzt.[215] Ein maßgeblicher Erfolg dieser Arbeit war, die Entwicklung einer politisch brisanten Legitimationskrise deutlich machen zu können, weil immer mehr Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen wurden, ohne dabei auch für eine angemessene Repräsentation und Beteiligung der Bevölkerung zu sorgen.[216] Dies untermauerte die politischen Forderungen nach einer substantiellen Erweiterung der durch das Parlament ausgeübten Funktionen. Seit der 1986 vereinbarten Einheitlichen Europäischen Akte ist das EP an der allgemeinen Gesetzgebung beteiligt. Seine Mitwirkungsbefugnisse wurden seitdem immer weiter ausgebaut. Zudem übt das Parlament inzwischen umfassende Aufsichtsfunktionen gegenüber den EU-Institutionen aus.

Bei der Bevölkerung hat die Arbeit des EP Wertschätzung gewonnen, was bei einer Mehrheit den Wunsch nach einer weiteren Stärkung seiner Rolle einschließt.[217] Beachtlich ist auch das Vertrauen, das die Institution im Vergleich zu anderen genießt.[218]

Obgleich sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer UNPA und des UN-Systems insgesamt in vielerlei Hinsicht anders darstellen als im europäischen Raum, lassen sich, wie wir aufzuzeigen versucht haben, ein ähnlicher Arbeits- und Reformanspruch der Abgeordneten, vergleichbare politi-

214 EP, 1984; ausführlich: Bieber u.a., 1985.

215 Kaiser, 2018, S. 70-89.

216 Ebd., S. 92.

217 Bei einer Umfrage in 2019 befürworteten im Durchschnitt 54 % der Befragten eine wichtigere Rolle des EP in der Zukunft (10% wollten eine gleichbleibende und 21% eine geringere Rolle; 10% waren unentschieden). In 25 Mitgliedstaaten sprach sich eine Mehrheit für eine Stärkung aus, in 18 Ländern sogar eine absolute Mehrheit. Siehe Eurobarometer, 2019.

218 Bei einer Umfrage in 2018 vertrauten die Befragten dem EP mehrheitlich nicht nur mehr als allen anderen EU-Organen, sondern in 20 Mitgliedstaaten sogar mehr als ihren jeweiligen nationalen Parlamenten oder Regierungen, Eurobarometer, 2019, S. 33

sche Wirkungsmöglichkeiten und nicht zuletzt auch eine mehrheitlich positive Resonanz durch die Weltbevölkerung erwarten. Ähnlich wie die ursprüngliche Parlamentarierversammlung innerhalb der EU sollte eine UNPA als Türöffner und Katalysator für einen dringlichen internationalen Veränderungsprozess wirken können, mit dem fundamentale strukturelle Defizite bei der Organisation und demokratischen Legitimation gemeinschaftlicher globaler Aufgaben angegangen werden können.

7.3. Ein Plädoyer zur Mitwirkung

Der erste Schritt zu einer beratenden UNPA mag mit Blick auf das internationale Machtgefüge und die akuten Weltprobleme wenig bedeutsam oder dringend erscheinen, bietet aber einen mächtigen politischen Hebel. Für die globale Gemeinschaft eröffnet eine UNPA die Chance auf eine „soziopolitische Dynamik der Ermächtigung“[219], die die Verwirklichung einer demokratischen Weltinnenpolitik ermöglichen kann.

Dies ist jedoch kein Selbstläufer. Als beratendes Gremium ohne eigene politische Macht kann sich eine UNPA nicht allein aus sich selbst heraus entfalten. Ohne anhaltendes Interesse und politischen Einsatz der Abgeordneten und der globalen Zivilgesellschaft würde sie Gefahr laufen, mehr oder minder zu einem Schattendasein zu verkommen – als ein internationales Instrument unter vielen, das wenig öffentliche Beachtung findet, geschweige denn weiterentwickelt wird. Es wäre auch ein Irrtum, in einer UNPA selbst schon ein Allheilmittel für die politischen Krankheiten der Welt zu sehen und sich anschließend enttäuscht abzuwenden, wenn die Medizin nicht schnell zu wirken scheint.

Es ist auch davor zu warnen, die Einrichtung einer UNPA als automatisches Ergebnis jener politischen Logik zu erwarten, der die zahlreichen Parlamentsorgane anderer internationaler Institutionen ihre Entstehung verdanken. Ungeachtet der relativ einfachen Realisierbarkeit einer solchen Versammlung und der substantiellen neuen Funktionen, die sie innerhalb der UN ausfüllen kann, muss mit starkem politischen Widerstand bestimmter Kreise gerechnet werden, sobald mehr Unterstützung erkennbar wird. Mehr Bürgerbeteiligung, Transparenz und Rechenschaftspflicht im internationalen System sind keineswegs Ziele, die allen nationalstaatlichen Bürokratien attraktiv erscheinen. Auch werden die langfristigen Entwicklungsperspektiven eines transnationalen Parlaments, die wir skizziert haben, manchen Funkti-

[219] Falk & Strauss, 2007, S. 70.

onsträger/innen des national- und zwischenstaatlich organisierten Weltsystems als allzu kühn erscheinen, von den Verfechter/innen einer nationalistischen, populistischen oder autoritären Politik ganz zu schweigen.

Die Verwirklichung dieses Projekts bedarf des aktiven Einsatzes derjenigen Menschen, die sich eine andere Weltordnung wünschen, als wir sie heute vorfinden, eine demokratische Weltordnung, die die Menschen und ihre Heimat Erde in den Mittelpunkt rückt und zur Lösung globaler Probleme besser geeignet ist. Ohne eine starke internationale Allianz aus aufgeschlossenen Politiker/innen, Nichtregierungsorganisationen und den Bürgerinnen und Bürgern vieler Länder wird eine UNPA nicht zustande kommen. Einmal eingerichtet, kann die UNPA wiederum der beste Verbündete globaler Reformkräfte werden: Sie wird das internationale System öffnen für die Anliegen, aber auch die Kreativität und Tatkraft vieler, die sich heute bereits für ihre Mitmenschen oder die globale Gemeinschaft insgesamt einsetzen.

Diese Wechselwirkung könnte durchaus darüber entscheiden, ob die Transformation zu einer humanen, zukunftsfähigen und demokratischen Weltordnung gelingt, bevor die globalen Krisenentwicklungen unbeherrschbar und verheerend werden. Denn zur Wirkungsweise des im Kern anarchischen, machtbasierten und fragmentierten Weltsystems unserer Gegenwart gehört es, Initiativen für globalen Wandel auf der Grundlage der eigentlich weithin anerkannten zivilisatorischen Grundwerte ins Leere laufen zu lassen. Initiativen für Veränderungen der globalen Rahmenbedingungen stranden seit Jahrzehnten, seit den Haager Konferenzen vor dem Ersten Weltkrieg, in einem politischen Nirgendwo inmitten der Vielzahl unterschiedlich geprägter Außenpolitiken, die sich primär an kurzfristigen nationalen Eigeninteressen orientieren

Die erfolgreiche Etablierung einer UNPA – die zwangsläufig die Zustimmung der Mehrheit der Regierungen voraussetzt – wäre selbst ein klares Signal des Wandels. Die neue Versammlung stünde für die Bereitschaft, sich für eine humane und nachhaltig tragfähige Weltordnung einzusetzen. Sie würde den Willen der Menschen der Erde manifestieren, gemeinsam an der Gestaltung planetarer Politik beteiligt zu werden. Sie würde eine Zurückweisung der gegenwärtigen Weltentwicklung zum Ausdruck bringen, die geprägt ist von massiver Gewalt, Verelendung und Unterdrückung in weiten Teilen der Welt, von der anhaltenden Vernichtungsdrohung durch Massenvernichtungswaffen und der fortschreitenden Zerstörung der ökologischen Lebensgrundlagen. Schließlich wäre sie die institutionalisierte Antithese gegenüber

illiberalen, egoistischen, abgrenzenden und kurzfristig orientierten Bestrebungen in der Welt, die geprägt sind von Gleichgültigkeit gegenüber dem Wohlergehen anderer Menschen und künftiger Generationen.

Eine UNPA wäre von Anfang an weit mehr als nur ein Symbol und Wegweiser. Über ein neues parlamentarisches Forum im Zentrum der UN könnten Initiativen für notwendige politische Veränderungen und Strukturreformen die weltpolitischen Entscheidungsprozesse deutlich leichter erreichen als bisher. Die globalen Abgeordneten wären ausdrücklich dazu mandatiert, im Getriebe des zwischenstaatlichen Politikbetriebs der Menschheit und den Menschen selbst eine Stimme zu geben.

Vielschichtige Rückwirkungen auf die nationalen Gesellschaften wären zu erwarten. Die Arbeit des UN-Parlaments und seiner Ausschüsse würde für die Entwicklung konstruktiver außenpolitischer Strategien Orientierungshilfe geben. Es wäre leichter möglich, in vielen Ländern gleichzeitig koordinierte Schritte für die weitere Demokratisierung und Stärkung der Global Governance-Architektur zu organisieren und zur Entwicklung einer korrespondierenden Wir-Identität globalen Bürgertums beizutragen. Für die Weltbevölkerung würde eine kosmopolitische Politikebene – in deren Zentrum ihr globales Parlament steht – mit der Zeit selbstverständlich werden können.

Die Einrichtung einer UNPA ist nur ein erster, jedoch essentieller Schritt. Er öffnet den Weg für eine neue Weltpolitik, die uns erlaubt, unserer Zukunft gemeinsam und demokratisch zu gestalten. Dieser Weg muss jetzt beschritten werden, bevor wir die Kontrolle über unseren Planeten und unser Schicksal verlieren. Eine UNPA ist dringend notwendig und überfällig. Sie ist von den UN und den Regierungen ihrer Mitgliedstaaten zu fordern. Wir rufen alle politisch und gesellschaftlich Verantwortlichen, alle für das Gemeinwohl engagierten Organisationen und alle Bürgerinnen und Bürger dazu auf, sich diesem Anliegen anzuschließen.

Unterstützen Sie Demokratie ohne Grenzen und die Kampagne für eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO:
www.democracywithoutborders.org
www.unpacampaign.org

Annex

Tabellen zur Verteilung der Sitze[220]

1. Mögliche Zuteilung nach politischen Gruppen in ausgewählten Ländern

Mögliche Anzahl der Sitze in einer UNPA, die den Fraktionen in den unteren Kammern der nationalen Parlamente der zehn größten UN-Mitgliedstaaten und der P5 in den Modellen A, B und C in der Reihenfolge der Bevölkerungszahl und im Falle indirekter Wahlen zugewiesen werden könnten.

Land, Wahljahr, Gesamtzahlen Parteien	Sitze / Zahl Nat. Parlament	% der Sitze Nat. Parlament	Sitze / Zahl Modell A	Sitze / Zahl Modell B	Sitze / Zahl Modell C
China, 2018	2980		78	37	67
Communist Party of China (CCP)*	2175	73,0	78	37	67
Sonstige	805	27,0	0	0	0
Indien, 2019	543		76	37	42
National Democratic Alliance (NDA/BJP+)	372	68,5	54	26	30
United Progressive Alliance (UPA/INC+)	112	20,6	16	8	9
Federal Front	47	8,7	6	3	3
Sonstige	12	2,2	0	0	0
USA, 2018	435		20	18	56
Democrats (D)	235	54,0	11	10	30
Republicans (R)	199	45,7	9	8	26
Indonesien, 2019	575		17	16	10
Indonesian Dem. Party of Struggle (PDI-P)	128	22,3	4	4	3
Golkar Party	85	14,8	3	3	1
Great Indonesia Movement Party (Gerindra)	78	13,6	2	2	1
Nasdem Party	59	10,3	2	2	1

[220] Wir danken Maher El Ghadban für die Unterstützung bei der Zusammenstellung der ersten Tabelle und Liam Herbert für die Aktualisierung von Daten in der zweiten Tabelle.

Land, Wahljahr, Gesamtzahlen Parteien	Sitze / Zahl Nat. Parlament	% der Sitze Nat. Parlament	Sitze / Zahl Modell A	Sitze / Zahl Modell B	Sitze / Zahl Modell C
National Awakening Party (PKB)	58	10,1	2	2	1
Democratic Party (PD)	54	9,4	2	1	1
Prosperous Justice Party (PKS)	50	8,7	1	1	1
National Mandate Party (PAN)	44	7,7	1	1	1
United Development Party (PPP)	19	3,3	0	0	0
Pakistan, 2018	342		14	15	7
Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI)	149	43,6	8	8	4
Pakistan Muslim League (N). PML (N)	82	24,0	4	4	2
Pakistan Peoples Party (PPP)	54	15,8	2	3	1
Muttahida Majlis-e-Amal (MMA)	15	4,4	0	0	0
Sonstige	42	12,3	0	0	0
Brasilien, 2018	513		13	14	11
Partido dos Trabalhadores (PT)	56	10,9	2	3	2
Partido Social Liberal (PSL)	52	10,1	2	2	2
Progressistas (PP)	37	7,2	1	1	1
Partido Social Democrático (PSD)	34	6,6	1	1	1
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	34	6,6	1	1	1
Partido Liberal/Partido da República	33	6,4	1	1	1
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	32	6,2	1	1	1
Republicanos/Partido Republicano Brasileiro	30	5,8	1	1	1
Partido da Social Democr. Brasileira (PSDB)	29	5,7	1	1	1
Democratas (DEM)	29	5,7	1	1	0
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	28	5,5	1	1	0
Sonstige	119	23,2	0	0	0
Nigeria, 2019	360		13	14	7
All Progressives Congress (APC)	217	60,3	9	9	5
People's Democratic Party (PDP)	115	31,9	4	5	2
All Progressives Grand Alliance	9	2,5	0	0	0
Sonstige	19	5,3	0	0	0
Bangladesch, 2018	300		11	13	6
Bangladesh Awami League (AL)	258	86,0	10	12	5
Jatiya Party (Ershad)	22	7,3	1	1	1
Bangladesh Nationalist Party (BNP)	6	2,0	0	0	0
Sonstige	14	4,7	0	0	0
Russland, 2016	450		10	12	8
United Russia	343	76,2	8	10	7
Communist Party	42	9,3	1	1	1

Land, Wahljahr, Gesamtzahlen Parteien	Sitze / Zahl Nat. Parlament	% der Sitze Nat. Parlament	Sitze / Zahl Modell A	Sitze / Zahl Modell B	Sitze / Zahl Modell C
Liberal Democratic Party	39	8,7	1	1	0
Just Russia	23	5,1	0	0	0
Sonstige	3	0,7	0	0	0
Mexiko, 2018	500		9	11	7
National Regeneration Movement (MORENA)	189	37,8	4	6	4
National Action Party (PAN)	83	16,6	2	2	1
Labor Party (PT)	61	12,2	1	1	1
Social Encounter Party (PES)	56	11,2	1	1	1
Institutional Revolutionary Party (PRI)	45	9,0	1	1	0
Citizens' Movement	27	5,4	0	0	0
Sonstige	39	7,8	0	0	0
Japan, 2017	465		9	11	16
Liberal Democratic Party (LDP)	284	61,1	7	9	11
Constitutional Dem. Party of Japan (CDP)	55	11,8	1	1	2
Kibō no Tō (Party of Hope)	50	10,8	1	1	2
Komeitō	29	6,2	0	0	1
Sonstige	47	10,1	0	0	0
Äthiopien, 2015	547		8	10	4
Prosperity Party (PB)	512	93,6	7	9	3
Tigray People's Liberation Front (TPLF)	24	4,4	1	1	1
Philippinen, 2019	245		8	10	4
Phi. Dem. Party–People's Power (PDP-Laban)	82	33,5	4	5	2
Nacionalista	42	17,1	2	2	1
Nationalist People's Coalition (NPC)	36	14,7	1	2	1
National Unity Party (NUP)	25	10,2	1	1	0
Liberal Party	18	7,3	0	0	0
Sonstige	42	17,1	0	0	0
Ägypten, 2015	245		7	10	4
Free Egyptians Party	65	26,5	3	4	2
Nation's Future Party	53	21,6	2	4	1
New Wafd Party	36	14,7	2	2	1
Homeland Defenders Party	18	7,3	0	1	0
Republican People's Party	13	5,3	0	0	0
Sonstige	60	24,5	0	0	0
Vietnam, 2016	494		7	10	4
Communist Party*	473	95,7	7	10	4
Sonstige	21	4,3	0	0	0

Land, Wahljahr, Gesamtzahlen Parteien	Sitze / Zahl Nat. Parlament	% der Sitze Nat. Parlament	Sitze / Zahl Modell A	Sitze / Zahl Modell B	Sitze / Zahl Modell C
Großbritannien, 2019	650		6	8	9
Conservative	365	56,2	4	5	6
Labour	203	31,2	2	3	3
Scottish National Party (SNP)	48	7,4	0	0	0
Sonstige	34	5,2	0	0	0
Frankreich, 2017	577		6	8	9
La République En Marche! (LREM)	308	53,4	5	6	7
The Republicans (LR)	112	19,4	1	2	2
Democratic Movement (MoDem)	42	7,3	0	0	0
Sonstige	115	19,9	0	0	0

* Keine weitere unabhängige Partei zugelassen

2. Mögliche Zuteilung für alle UN-Mitgliedstaaten

Mögliche Anzahl von Sitzen einer UNPA, die pro UN-Mitgliedstaat in alphabetischer Reihenfolge in den Modellen A, B und C zugeteilt werden könnten.

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Afghanistan	0,49	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Ägypten	1,30	7	0,9	10	1,2	4	0,5
Albanien	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Algerien	0,56	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Andorra	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Angola	0,41	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Antigua und Barbuda	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Äquatorialguinea	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Argentinien	0,59	4	0,5	7	0,8	3	0,4
Armenien	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Aserbaidschan	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Äthiopien	1,45	8	1,0	10	1,2	4	0,5
Australien	0,33	3	0,4	5	0,6	5	0,6
Bahamas	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Bahrain	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Bangladesch	2,14	11	1,4	13	1,5	6	0,7
Barbados	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Belarus	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Belgien	0,15	3	0,4	3	0,4	3	0,4
Belize	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Benin	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Bhutan	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Bolivien	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Bosnien and Herzegowina	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Botswana	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Brasilien	2,77	13	1,6	14	1,6	11	1,3
Brunei Darussalam	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Bulgarien	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Burkina Faso	0,26	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Burundi	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Chile	0,25	3	0,4	4	0,5	2	0,2
China	18,44	78	9,8	37	4,3	67	9,9
Costa Rica	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Dänemark	0,08	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Deutschland	1,10	7	0,9	9	1,1	12	1,4
Dominica	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Dominikanische Republik	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Dschibuti	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Ecuador	0,23	3	0,4	4	0,5	2	0,2
El Salvador	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Elfenbeinküste	0,33	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Eritrea	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Estland	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Eswatini	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Fidschi	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Finnland	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Frankreich	0,89	6	0,8	8	0,9	9	1,1
Gabun	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Gambia	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Georgien	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Ghana	0,39	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Grenada	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Griechenland	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Großbritannien	0,88	6	0,8	8	0,9	9	1,1
Guatemala	0,23	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Guinea	0,16	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Guinea-Bissau	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Guyana	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Haiti	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Honduras	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Indien	17,91	76	9,6	37	4,3	42	4,9
Indonesien	3,54	17	2,1	16	1,9	10	1,2
Irak	0,51	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Iran	1,08	6	0,8	9	1,1	4	0,5
Irland	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Island	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Israel	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Italien	0,80	5	0,6	8	0,9	7	0,8
Jamaika	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Japan	1,68	9	1,1	11	1,3	16	1,9
Jemen	0,38	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Jordanien	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Kambodscha	0,22	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Kamerun	0,33	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Kanada	0,49	4	0,5	6	0,7	6	0,7
Kapverden	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kasachstan	0,24	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Katar	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kenia	0,68	5	0,6	7	0,8	4	0,5
Kirgisistan	0,08	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Kiribati	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kolumbien	0,66	5	0,6	7	0,8	3	0,4
Komoren	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kongo (Brazzaville)	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kongo (Kinshasa)	1,11	7	0,9	9	1,1	3	0,4
Kroatien	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Kuba	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Kuwait	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Laos	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Lesotho	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Lettland	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Libanon	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Liberia	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Libyen	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Liechtenstein	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Litauen	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Luxemburg	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Madagaskar	0,35	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Malawi	0,24	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Malaysia	0,42	4	0,5	6	0,7	3	0,4
Malediven	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mali	0,25	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Malta	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Marokko	0,48	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Marshallinseln	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mauretanien	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mauritius	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mexiko	1,67	9	1,1	11	1,3	7	0,8
Mikronesien	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Moldau	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Monaco	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mongolei	0,04	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Montenegro	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Mosambik	0,39	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Myanmar	0,71	5	0,6	7	0,8	3	0,4
Namibia	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Nauru	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Nepal	0,37	4	0,5	5	0,6	2	0,2
Neuseeland	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Nicaragua	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Niederlande	0,23	3	0,4	4	0,5	4	0,5
Niger	0,30	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Nigeria	2,59	13	1,6	14	1,6	7	0,8
Nordkorea	0,34	3	0,4	5	0,6	2	0,2
Nordmakedonien	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Norwegen	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Oman	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Österreich	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Pakistan	2,81	14	1,8	15	1,8	7	0,8
Palau	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Panama	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Papua New Guinea	0,11	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Paraguay	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Peru	0,42	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Philippinen	1,41	8	1,0	10	1,2	4	0,5
Polen	0,50	4	0,5	6	0,7	3	0,4
Portugal	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Ruanda	0,16	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Rumänien	0,26	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Russland	1,91	10	1,3	12	1,4	8	0,9
Saint Kitts and Nevis	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Saint Lucia	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Salomonen	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Sambia	0,23	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Samoa	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
San Marino	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Sao Tome and Principe	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Saudi-Arabien	0,45	4	0,5	6	0,7	4	0,5
Schweden	0,13	3	0,4	3	0,4	3	0,4
Schweiz	0,11	2	0,3	3	0,4	3	0,4
Senegal	0,21	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Serbien	0,09	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Seychellen	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Sierra Leone	0,10	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Simbabwe	0,19	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Singapur	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Slowakei	0,07	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Slowenien	0,03	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Somalia	0,20	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Spanien	0,62	5	0,6	7	0,8	5	0,6
Sri Lanka	0,29	3	0,4	5	0,6	2	0,2
St Vincent & Grenadinen	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Südafrika	0,77	5	0,6	8	0,9	3	0,4
Sudan	0,55	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Südkorea	0,68	5	0,6	7	0,8	6	0,7
Südsudan	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2

Country	Bevölkerung Anteil in %	Sitze / Zahl Modell A	% der Sitze Modell A	Sitze / Zahl Modell B	% der Sitze Modell B	Sitze / Zahl Modell C	% der Sitze Modell C
Suriname	0,01	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Syrien	0,22	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Tadschikistan	0,12	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Tansania	0,75	5	0,6	8	0,9	3	0,4
Thailand	0,92	6	0,8	8	0,9	4	0,5
Timor-Leste	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Togo	0,10	2	0,3	3	0,4	2	0,2
Tonga	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Trinidad and Tobago	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Tschad	0,20	3	0,4	4	0,5	2	0,2
Tschechische Republik	0,14	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Tunesien	0,15	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Türkei	1,09	7	0,9	9	1,1	5	0,6
Turkmenistan	0,08	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Tuvalu	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Uganda	0,57	4	0,5	7	0,8	2	0,2
Ukraine	0,59	4	0,5	7	0,8	2	0,2
Ungarn	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Uruguay	0,05	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Usbekistan	0,44	4	0,5	6	0,7	2	0,2
Vanuatu	0,00	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Venezuela	0,38	4	0,5	5	0,6	3	0,4
Vereinigte Arabische Emirate Arab	0,13	3	0,4	3	0,4	2	0,2
Vereinigte Staaten von Amerika	4,33	20	2,5	18	2,1	56	6,6
Vietnam	1,27	7	0,9	10	1,2	4	0,5
Zentralafrikanische Republik	0,06	2	0,3	2	0,2	2	0,2
Zypern	0,02	2	0,3	2	0,2	2	0,2

Dokumente

1. Dokumente der Kampagne[221]

Aufruf für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN, 2007

Die Menschheit steht vor der Aufgabe, das Überleben und Wohlergehen kommender Generationen und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde zu sichern. Wir sind überzeugt davon, dass zentrale Herausforderungen wie die sozialen Ungleichgewichte in der Welt, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Bedrohung durch den Terrorismus oder die Gefährdung des planetaren Ökosystems nur bewältigt werden können, wenn die Menschen und Völker der Erde in gemeinsamer Anstrengung zusammenwirken.

Um die Akzeptanz und Legitimität der Vereinten Nationen (UN) und der internationalen Zusammenarbeit zu sichern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, müssen die Bevölkerungen in die Tätigkeit der UN und ihrer internationalen Organisationen besser und unmittelbarer eingebunden und an ihr beteiligt werden. Wir fordern daher, demokratische Mitwirkung und Repräsentation schrittweise auch auf der globalen Ebene umzusetzen.

Als einen ersten entscheidenden Schritt sehen wir die Einrichtung einer beratenden Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen. Ohne dass im ersten Schritt eine Änderung der UN-Charta erforderlich wäre, kann mit der Versammlung ein wichtiges Bindeglied zwischen den UN, den Organisationen des UN-Systems, den Regierungen, den nationalen Parlamenten und der Zivilgesellschaft geschaffen werden.

Eine solche Versammlung wäre nicht einfach eine neue Institution. Als Stimme der Bürger wäre sie Ausdruck und Vehikel eines Verständnis- und Bewusstseinswandels in der internationalen Politik. Die Versammlung

[221] In aufsteigender chronologischer Reihenfolge. Verfügbar auch unter: www.unpacampaign.org.

könnte als ein Katalysator für eine Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts wirken und wesentlich zur Verwirklichung der hohen Zielsetzungen der Vereinten Nationen und zur positiven Gestaltung der Globalisierung beitragen.

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen kann zunächst aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzt sein. Nach und nach soll sie mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten gegenüber den UN und den Organisationen des UN-Systems ausgestattet werden. In einem späteren Schritt könnte sie direkt gewählt werden.

Wir fordern die Vereinten Nationen und die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten dazu auf, eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen einzurichten. Wir rufen alle für das internationale Gemeinwohl engagierten Organisationen, Entscheidungsträger und alle Bürger dazu auf, sich dieser Forderung anzuschließen.

Grußbotschaft von Boutros Boutros-Ghali, 2007

Mit großer Freude übermittle ich diesen Gruß an die Organisationen und Aktivisten, die sich zusammengetan haben, um sich für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen einzusetzen.

Staaten und Gesellschaften überall auf der Welt werden zunehmend von Kräften beeinflusst, die zu beherrschen die Fähigkeit eines einzelnen Staats und selbst von Staatengruppen bei weitem übersteigt. Manche dieser Kräfte sind per se unbeherrschbar, etwa die Globalisierung der Wirtschaft und der Kommunikation. Probleme, die effektiv nur auf der globalen Ebene gelöst werden können, multiplizieren sich und das Erfordernis politischer Steuerung über nationale Grenzen hinweg steigt entsprechend. Dass Entscheidungen zunehmend global getroffen werden müssen, ist unausweichlich. Eine Folge ist aber, dass die Demokratie auch innerhalb der einzelnen Staaten an Bedeutung verliert, wenn der Prozess der Demokratisierung nicht auf internationaler Ebene fortgeführt wird.

Wir müssen die Demokratisierung der Globalisierung voranbringen, bevor die Globalisierung die Grundlagen nationaler und internationaler Demokratie zerstört.

Die Etablierung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen ist ein unverzichtbarer Schritt geworden, um eine demokratische Kontrolle der Globalisierung zu erreichen. Komplementär zu internationaler Demokratie zwischen den Staaten, die ebenfalls weiterentwickelt werden

muss, würde ein UN-Parlament globale Demokratie oberhalb der Staatenebene fördern und den Bürgern eine Stimme in globalen Angelegenheiten geben.

Wie der Aufruf der Kampagne richtig feststellt, könnte eine Parlamentarische Versammlung bei den UN auch ein Katalysator für eine umfassende Reform des internationalen Systems werden. Ich möchte insbesondere betonen, dass sie eine Kraft werden sollte, die für eine demokratische Kontrolle der Weltbank, des IMF und der WTO sorgt.

Wir können nicht einfach träumen oder darauf warten, dass jemand anderes unsere Träume in die Tat umsetzt. Wir selbst müssen jetzt handeln. In diesem Sinne bekräftige ich Sie in Ihrem Einsatz für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen. Einmal eingerichtet, würde sie einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der Demokratie auf allen Ebenen leisten.

Folgerungen der Kampagne für ein UN-Parlament zu verschiedenen politischen Standpunkten, 2007

Bei ihrem Treffen am 19. und 20. November 2007 im „Palais des Nations" in Genf hat die Kampagne für die Einrichtung eines Parlaments bei den Vereinten Nationen (UNPA) ihre im „Aufruf für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen" niedergelegten politischen Standpunkte bekräftigt und stellt insbesondere fest, dass:

- die Kampagne einen politisch pragmatischen und graduellen Ansatz verfolgt, um das langfristige Ziel eines Weltparlaments zu erreichen;
- die Kampagne für die Einrichtung einer UNPA durch einen solchen Modus eintritt, der in einem ersten Schritt keine Änderung der UN-Charta erfordert;
- der Aufruf der Kampagne zwar feststellt, dass die beratende UNPA anfangs aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzt sein könnte und dass diese Feststellung jedoch nicht die Option ausschließt, die Einbeziehung anderer Entitäten zu vertreten. Die Kampagne verfolgt beispielsweise das Ziel, dass auch regionale parlamentarische Versammlungen, wie das Europäische Parlament oder das Pan-Afrikanische Parlament, in eine beratende UNPA einbezogen werden und dass dies auch im Hinblick auf Kommunen und Städte zu erwägen wäre;
- die vorstehende Feststellung ebenfalls nicht ausschließt, einen flexiblen Ansatz bezüglich der Wahlmodalitäten zu verfolgen. Die Kampagne vertritt das Ziel, dass die Statuten einer UNPA den teilnehmenden Staaten

von Anfang an erlauben sollten, für eine Direktwahl ihrer Delegierten zu optieren, wenn sie dies denn wünschen;
- die Kampagne vertritt eine UNPA, die inklusiv ist und allen Mitgliedsländern der UN offensteht. Allerdings wird die Direktwahl der UNPA-Delegierten als Voraussetzung dafür angesehen, um die Institution mit legislativen Rechten auszustatten;
- die politischen Standpunkte der Kampagne die deutliche Forderung enthält, dass eine UNPA starke und effiziente Verfahren vorsehen muss, um die Zivilgesellschaft, insbesondere NGOs, sowie lokale Administrationen in ihre Arbeit einzubeziehen;
- die Kampagne das politische Ziel vertritt, dass die UNPA, einmal eingerichtet, die Reform des gegenwärtigen Systems der internationalen Institutionen und der Global Governance verfolgen sollte;
- der Aufruf, wenn er sich auf „die UN und die Organisationen des UN-Systems" bezieht, dahingehend interpretiert werden kann, dass dies die Bretton Woods-Institutionen einbezieht.

Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN und die Inter-Parlamentarische Union, 2008

Bei ihrer Sitzung am 4. und 5. November 2008 im Europäischen Parlament in Brüssel hat die Kampagne für die Einrichtung eines Parlaments bei den Vereinten Nationen (UNPA) über das Verhältnis zwischen der vorgeschlagenen UNPA und der Inter-Parlamentarischen Union (IPU) sowie über die möglichen Rollen und Funktionen dieser beiden parlamentarischen Institutionen beraten.

Die Kampagne folgert, dass die vorgeschlagene UNPA und die IPU komplementäre Institutionen wären. Eine UNPA würde die Funktionen der IPU weder ersetzen, noch duplizieren. Im Gegenteil, eine UNPA würde eine Antwort auf das demokratische Defizit in der Global Governance darstellen, wie sie von der IPU in ihrer gegenwärtigen Struktur nicht angeboten werden kann.

Die Kampagne stellt insbesondere fest:

(1) Die IPU ist eine Vereinigung nationaler Parlamente. Zu ihren Aktivitäten gehört es, eine „parlamentarische Dimension internationaler Kooperation" herzustellen. In diesem Kontext ist es das Ziel der IPU, die Fähigkeit nationaler Parlamente in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion in internationalen Angelegenheiten auf der nationalen Ebene zu stärken. Die Kampagne unterstreicht die Wichtigkeit dieser Dimension.

(2) Der Zweck einer UNPA ist es, parlamentarische Funktionen direkt auf der internationalen Ebene kraft eigener, unmittelbarer Rechte auszuüben. Eines der Ziele ist es, die UN-Exekutive und die Institutionen der UN einem globalen parlamentarischen Gremium gegenüber rechenschaftspflichtig zu machen. Die IPU hat keine solche Funktion und strebt diese gegenwärtig auch nicht an.

(3) Die Rolle der IPU besteht darin, ein Moderator und Dienstleister für die Arbeit der nationalen Parlamente zu sein. Im Gegensatz dazu würde die UNPA aus individuellen Abgeordneten bestehen, die dazu aufgerufen wären, eine globale Sichtweise einzunehmen.

(4) Das Beispiel des Pan-Afrikanischen Parlaments und der Afrikanischen Parlamentarischen Union zeigt, dass eine UNPA und die IPU sich gegenseitig nicht auszuschließen brauchen.

(5) Langfristig könnte eine UNPA aus direkt gewählten Abgeordneten bestehen. Das Beispiel des Europäischen Parlaments und der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC) zeigt, dass eine überwiegend direkt gewählte UNPA und eine IPU komplementär und beide sogar notwendig wären.

(6) Die Kampagne unterstützt die Tätigkeit der IPU und begrüßt jedweden aktiven Beitrag der IPU und ihrer Mitglieder in den Bemühungen für die Einrichtung einer UNPA.

Aufruf für eine globale demokratische Beaufsichtigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, 2009

Ausgelöst durch die globale Finanzkrise ist die Weltgemeinschaft mit schweren sozialen und wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Die Erfüllung der Millennium-Entwicklungsziele ist ernsthaft gefährdet. Die Ärmsten der Welt sind am stärksten betroffen. Potentiell gravierende Auswirkungen auf die politische Stabilität und die Demokratie müssen befürchtet werden. Die Situation erfordert schnelle und effektive globale Antworten. Ein angemessener institutioneller Aufbau muss geschaffen werden, um das globale Finanzsystem neu auszurichten und zu regulieren.

Multilaterale Institutionen wie die Weltbankgruppe, der Internationale Währungsfonds und die Welthandelsorganisation schaffen globale Rahmenbedingungen, die enormen Einfluss auf den internationalen Handel, das Finanzsystem und nationale Ökonomien ausüben. Zu diesem kritischen Zeitpunkt muss gewährleistet werden, dass jedwede Erneuerung des Systems der

internationalen Währungs-, Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen dazu beiträgt, es mit hinreichenden Mandaten auszustatten und es darüber hinaus glaubwürdiger, legitimer, transparenter, rechenschaftspflichtiger, repräsentativer, zugänglicher und demokratischer zu gestalten. Der Aufbau eines solchen reformierten Systems muss sicherstellen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger dieser Welt, diejenigen also, die von dessen Entscheidungen betroffen sind, in der Formulierung, Implementierung und Überprüfung dieser Entscheidungen Gehör verschaffen können. Diese Aufgabe sollte durch die Einrichtung eines globalen Gremiums gewählter Vertreter unterstützt werden.

Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen sollte ein wichtiger Bestandteil des zukünftigen Systems internationaler Finanz- und Wirtschaftsregulierung sein. Zunächst könnte die Versammlung hauptsächlich beratende Funktion haben. Langfristig könnte sie eine echte Aufsichtsfunktion über die Institutionen des Systems ausüben. Solch eine Versammlung könnte

- die Vernetzung und die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftspolitik in zahlreichen Feldern überwachen, etwa im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung, Nahrungsmittelversorgung, Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung;
- dabei helfen, die Aufmerksamkeit auf kritische Entwicklungen zu lenken, bevor diese akut werden;
- darüber wachen, dass die Reformen und Regulierungen effektiv implementiert werden;
- von der lokalen Basis und der Zivilgesellschaft Feedback sammeln, unter besonderer Berücksichtigung der schwachen, armen und unterprivilegierten Mitglieder der Weltgesellschaft;
- bei der Wahl der Exekutivdirektoren der Institutionen im System Mitspracherechte erhalten;
- dazu beitragen, für die drängenden globalen Probleme Lösungen zu finden.

Wir rufen die Vereinten Nationen und die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten dazu auf, die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen in ihren Beratungen über die Reform der internationalen Währungs-, Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen zu unterstützen. Wir fordern die vom Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen einberufene Expertenkommission zur Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems dazu auf, den Vorschlag zu begutachten und ihre

Unterstützung zu bekunden. Wir rufen alle für das internationale Gemeinwohl engagierten Organisationen, Entscheidungsträger und alle Bürger dazu auf, sich dieser Forderung anzuschließen.

Deklaration von Buenos Aires, 2010

1. Wir, die Teilnehmer in der Kampagne für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen, bekräftigen unseren gemeinsamen Aufruf an die Vereinten Nationen und die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten und appellieren an diese, einen Vorbereitungsprozess für eine intergouvernementale Konferenz zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen zu beginnen.

2. 65 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen im Namen von „Wir, die Völker", verfügt die universellste politische Organisation der Welt noch immer nicht über ein formales Gremium, das es gewählten Abgeordneten der Weltbevölkerung erlaubt, in ihren Beratungen und Entscheidungsprozessen mitzuwirken.

3. Beim Weltgipfel der Vereinten Nationen 2005 haben die Staats- und Regierungschefs bekräftigt, dass „Demokratie ein universeller Wert [ist], der auf dem frei geäußerten Willen der Menschen hinsichtlich der Gestaltung ihrer eigenen politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Systeme sowie auf ihrer vollen Beteiligung an allen Aspekten ihres Lebens basiert". In unserer heutigen interdependenten Welt allerdings kann keine Gesellschaft ihr Schicksal noch unabhängig und ohne die explizite Einbeziehung der Menschen, vermittelt über ihre gewählten Vertreter, gestalten.

4. Diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen werden, sollten die Gelegenheit haben, an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Da wichtige auf der globalen Ebene getroffenen Entscheidungen heute alle Menschen betreffen, ergibt sich die Notwendigkeit, die globale Regierungskooperation zu demokratisieren. Wir bestätigen daher unsere Forderung, dass demokratische Partizipation und Repräsentation der Weltbevölkerung in den Vereinten Nationen und, soweit sinnvoll, in ihren Fonds, Programmen und spezialisierten Organisationen sowie in anderen intergouvernementalen Organisationen graduell umgesetzt wird.

5. In der heutigen multipolaren Welt ist die Verbesserung der institutionellen Grundlagen globaler Regierungsführung wichtiger als je zuvor. Es ist von besonderer Dringlichkeit, das Wirken multilateraler Organisationen, Behörden, Programme, Fonds und zwischenstaatlicher Einrichtungen kohärenter zu gestalten und diese Organisationen gegenüber den Menschen der Welt rechenschaftspflichtiger zu machen.

6. Das System der Vereinten Nationen ist das institutionelle Zentrum für die internationale Zusammenarbeit und sollte dies auch bleiben. Es ist der Ausgangspunkt für einen funktionsfähigeren Rahmen effektiver internationaler Steuerung. Eine Parlamentarische Versammlung bei den UN wird dabei eine entscheidende Komponente und ein wesentlicher Katalysator für die weitere institutionelle Entwicklung sein. Wir gehen davon aus, dass eine Parlamentarische Versammlung bei den UN sich nach ihrer Einrichtung für eine umfassende Reform des gegenwärtigen Systems internationaler Institutionen und der Global Governance einsetzen und diese erleichtern wird.

7. Globale Herausforderungen wie der Klimawandel, die Nichtverbreitung von Atomwaffen oder die Stabilisierung des Finanzsystems überschreiten nationale Grenzen und können nur durch effektivere transnationale Regierungsstrukturen in den Griff bekommen werden. Eine Parlamentarische Versammlung bei den UN wäre eine Antwort auf diese Herausforderungen, da sie dazu beitragen würde, internationale Regierungsstrukturen demokratischer und inklusiver zu gestalten und das Verhältnis zwischen kleinen und großen Staaten auszubalancieren.

8. Wir bekräftigen unsere Auffassung, dass eine Parlamentarische Versammlung bei den UN graduell entwickelt werden kann und soll. Eine Änderung der UN-Charta wäre im ersten Schritt nicht erforderlich. Zwei Optionen stehen zur Verfügung: Eine Parlamentarische Versammlung bei den UN könnte durch einen Beschluss der UN-Generalversammlung nach Artikel 22 der UN-Charta eingerichtet werden. Alternativ könnte sie auf der Grundlage eines neuen zwischenstaatlichen Vertrags etabliert werden. Langfristig könnte die Versammlung als Ergebnis einer Konferenz zur Überprüfung der UN-Charta gemäß Artikel 109 der UN-Charta in ein direkt gewähltes legislatives Weltparlament transformiert werden.

9. Nach Begutachtung verschiedener Modelle für die Repräsentation in einer solchen Versammlung sind wir der Auffassung, dass das Prinzip degressiver Proportionalität als mögliche Basis für die Sitzverteilung in Betracht gezogen werden könnte.

10. Die Notwendigkeit, Global Governance zu demokratisieren, ist eine der größten politischen Herausforderungen unserer Zeit. Um ihr zu begegnen, sind individuelle Weltbürger und insbesondere Parlamentarier, Regierungen, die internationale Gebergemeinschaft und die Zivilgesellschaft aufgefordert, sich aktiv für globalen demokratischen Wandel einzusetzen. Wir glauben, dass die UN und andere globale intergouvernementale Institutionen effektiver werden würden und somit für die Menschen der Welt bessere Ergebnisse erzielen könnten.

11. Wir fordern nunmehr alle Regierungen, die demokratische Prinzipien vertreten und diese international verfechten, dazu auf, sich für die Umsetzung eben dieser Prinzipien von Demokratie, Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz in internationalen Institutionen und Entscheidungsprozessen einzusetzen.

Deklaration von Brüssel: Auf dem Weg zu einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung, 2013

Eingedenk und in Bestätigung
- des „Aufrufes zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen", April 2007,
- der „Schlussfolgerungen der Kampagne für ein UN-Parlament zu verschiedenen politischen Standpunkten", November 2007,
- der Stellungnahme der Kampagne bezogen auf „Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO und die Inter-Parlamentarische Union", November 2008,
- des „Aufrufes für eine globale demokratische Beaufsichtigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, April 2009, und
- der „Deklaration von Buenos Aires", Oktober 2010,

1. Wir, die Mitwirkenden der Kampagne für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA), erneuern unseren gemeinsamen Aufruf, gerichtet an die UNO und ihre Mitgliedsstaaten, die notwendigen Prozesse für die Einrichtung einer UNPA voranzutreiben.

2. Wir bringen unsere Sorge darüber zum Ausdruck, dass auf zwischenstaatlicher Ebene bisher keine adäquaten Maßnahmen getroffen wurden, um das Demokratiedefizit der Global Governance und insbesondere das der UNO zu vermindern.

3. Wir bekräftigen unsere Ansicht, dass eine UNPA eine unverzichtbare Komponente ist zur Stärkung der demokratischen Teilhabe in und der demokratischen Legitimität von der Organisation der Vereinten Nationen als auch anderer zwischenstaatlicher Organisationen wie der Weltbank Gruppe, dem Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation.

4. Eine UNPA würde es Vertretern der Bürgerinnen und Bürgern, das heißt gewählten Parlamentariern, ermöglichen, in einer formalisierten und institutionalisierten Weise direkt in globale politische Beratungen, Themensetzungen und Entscheidungsfindungen einbezogen zu sein.

5. Globale Herausforderungen machen globale Lösungen erforderlich. Das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger der Welt ist immer stärker beeinflusst durch ökonomische, soziale und politische Kräfte, die nationale Grenzen überschreiten und einen wachsenden Bedarf für inklusivere, effektivere und transparentere Global Governance demonstrieren.

6. Die Universalität der Menschenrechte und die Notwendigkeit einer demokratischen Basis für legitimiertes Regieren sind weithin anerkannt. Trotzdem werden viel zu vielen Menschen ihre Menschenrechte und demokratische Teilhabe verweigert. Wir sind davon überzeugt, dass eine UNPA als ein globales demokratisches Organ gewählter Repräsentanten demokratisches Regieren und die Einhaltung der Menschenrechte regional, national und lokal fördern würde. Umgekehrt glauben wir, dass die Nichtberücksichtigung demokratischer Prinzipien und Teilhabemöglichkeiten in der Global Governance die Demokratie auf der regionalen, nationalen und lokalen Ebene unterminiert.

7. Wir betonen unsere Überzeugung, dass eine UNPA inklusiv und offen sein muss für Parlamentarier aller UN-Mitgliedsstaaten sowie für Staaten mit beobachtenden Status bei den UN. Wir erkennen an, dass die Gewährleistung des demokratischen Charakters einer UNPA eine Herausforderung darstellt. Wir sind davon überzeugt, dass diese Herausforderung überwunden werden kann und dass mit politischem Willen eine UNPA in solch einer Weise konstruiert werden kann, dass diese sowohl repräsentativ als auch legitimiert ist.

8. Wir begrüßen die Entscheidung des UNO-Menschenrechtsrats zur Erteilung eines Mandates zur Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung an einen unabhängigen Experten. Wir ermutigen den unabhängigen Experten, der Frage einer UNPA weiterhin nachzugehen und insbesondere mögliche Prozesse zu ihrer Etablierung zu untersuchen.

9. Wir begrüßen die aktuellen und laufenden, breit angelegten Konsultationen zwischen einer Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, um einen globalen Konsens über eine Post-2015-Entwicklungsagenda zu finden. Wir fühlen uns dadurch ermutigt, dass diese Konsultationen (1) die Bedeutung eines rechtebasierten Ansatzes zur nachhaltigen Entwicklung und (2) die Notwendigkeit eines umfassenden globalen Ansatzes zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit in allen Ländern betonen.

10. Die hochrangige UN-Arbeitsgruppe herausragender Persönlichkeiten zur Post-2015-Entwicklungsagenda hat vor kurzem darauf hingewiesen, dass zur Erreichung der Post-2015 Vision „umgestaltete und wiederbelebte Global-Governance-Partnerschaften" benötigt werden, um sicherzustellen, dass

„die Vereinten Nationen, multilaterale Systeme und alle Akteure der Entwicklungszusammenarbeit die Post-2015-Entwicklungsagenda effektiv unterstützen." Wir stellen fest, dass die Aufrechterhaltung eines Multi-Stakeholder-Konsenses über gemeinsame globale Ziele eine der wichtigsten Funktionen ist, die eine UNPA nach unserer Erwartung erfüllen würde.

11. Um politische Unterstützung zu erhalten, um die Rechenschaftspflicht zu stärken und um die Global Governance im Rahmen der Erfüllung der Post-2015-Entwicklungsziele näher zu den Menschen zu bringen, deren Leben direkt von ihr beeinflusst werden, schlagen wir vor, dass zeitgleich mit der Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda durch die internationale Gemeinschaft eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen eingerichtet wird.

12. Eine UNPA ist ein globales parlamentarisches Organ, das unverwechselbare innovative Funktionen einschließt, die über die Eigenschaften der bestehenden nationalen und regionalen Parlamente und Versammlungen hinausgehen. Agierend als institutionalisiertes „Netzwerk der Netzwerke" könnte eine UNPA es den Vertretern bestehender parlamentarischer Netzwerke und Institutionen ermöglichen, an ihren Tätigkeiten teilzunehmen, wodurch diesen zu einer größeren Reichweite und mehr Einfluss verholfen würde. Es sollte darüber hinaus die Möglichkeit zur Beteiligung von Städten und Kommunen sowie von Vertretern indigener Völker und Nationen in den Aktivitäten einer UNPA in Betracht gezogen werden.

13. Wir bekräftigen, dass sich eine UNPA graduell entwickeln kann und sollte. Schlussendlich sollten die Mitglieder der UNPA direkt gewählt werden. Von Beginn an sollten die Statuten der UNPA es den teilnehmenden Staaten erlauben, sich für Direktwahlen der Abgeordneten zu entscheiden, so sie dies möchten.

14. Mit dem Ziel, innovative Formen der Bürgerbeteiligung in einer UNPA zu erkunden, könnte die Implementierung von Modellen elektronischer direkter Demokratie oder der „Liquid Democracy" untersucht werden, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, an Beratungen teilzunehmen oder Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen.

15. Wir gratulieren dem Europäischen Parlament zu seiner Vorreiterrolle in der Forderung zur Einrichtung einer UNPA, die auf Resolution A3-0331/93 aus dem Jahr 1994 zurückgeht und zuletzt in Resolution 0255 P7_TA von 2011 zum Ausdruck gebracht wurde, als das Parlament den Rat der EU aufforderte, den Vorschlag einer UNPA bei der UN-Generalversammlung einzubringen.

16. Wir fordern das Europäische Parlament und seine Mitglieder sowie alle anderen Parlamente und ihre Mitglieder dazu auf, ihr Engagement für demokratischere Global Governance durch eine fortgesetzte Unterstützung einer UNPA zu verstärken.

Aktionsaufruf zur Gründung einer Parlamentarischen Versammlung der UNO, 2018

Die Vereinten Nationen, die multilaterale Ordnung und die Demokratie sind unter Beschuss. Business as usual und hochtrabende Rhetorik reichen nicht aus, um dieser Bedrohung zu begegnen. Trotz vieler Warnungen und Empfehlungen wurde nicht viel getan, um die UNO auf diese Herausforderung vorzubereiten. Die Zeit der Selbstgefälligkeit und der Beschwerden ist vorbei. Jetzt sind mutige Schritte gefragt.

Das Hochrangige Panel zur Beziehung der UNO mit der Zivilgesellschaft warnte vor fast fünfzehn Jahren, dass die Vereinten Nationen mehr tun müssen, um die globale Governance zu stärken und demokratische Defizite zu beseitigen. Das Gremium betonte, dass ein systematischeres Einbeziehen von Parlamentariern, nationalen Parlamenten und lokalen Verwaltungen die globale Governance stärken, demokratische Defizite in zwischenstaatlichen Fragen bekämpfen, die repräsentative Demokratie untermauern und die Vereinten Nationen besser mit der globalen öffentlichen Meinung in Einklang bringen würde. Die derzeitigen Arrangements sind nicht ausreichend.

Als vor elf Jahren die internationale Kampagne für eine Parlamentarische Versammlung der UNO gestartet wurde, sagte der Schirmherr der Kampagne, der verstorbene ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali, dass wir die Demokratisierung der Globalisierung fördern müssen, bevor die Globalisierung die Grundlagen der nationalen und internationalen Demokratie zerstört.

Mit großer Sorge beobachten wir jetzt, wie sich genau diese Entwicklung abspielt. Wie der ehemalige Generalsekretär erklärte, ist die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO zu einem unverzichtbaren Schritt zur Erreichung einer demokratischen Kontrolle der Globalisierung geworden.

Wir, die unterzeichnenden Parlamentsmitglieder, bekräftigen unser Engagement für das Ziel der Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung der UNO, um die demokratische Vertretung der Weltbürger/innen in globalen Angelegenheiten und in den Entscheidungen der Vereinten Nationen zu stärken.

Wir laden unsere demokratisch gewählten Parlamentskolleg/innen aus der ganzen Welt ein, sich unserer Gruppe für eine UNPA anzuschließen, um unsere Bemühung-en zu verstärken und zu koordinieren. Gemeinsam können wir dazu beitragen, die politische Dynamik und den Druck aufzubauen, die notwendig sind, um unser Ziel zu erreichen.

Wir glauben, dass der bevorstehende 75. Jahrestag der Vereinten Nationen im Jahr 2020 als Gelegenheit genutzt werden muss, Bilanz zu ziehen und weitreichende Reformen einzuleiten, einschließlich der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen.

Wir fordern den Generalsekretär der Vereinten Nationen, die Präsidentin der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die Staats- und Regierungschefs und ihre Außenminister/innen sowie die Vertreter/innen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in New York auf, die notwendigen Schritte zur Vorbereitung eines bedeutsamen UN-Reformgipfels im Jahr 2020 und zur Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen einzuleiten und zu unterstützen.

2. Parlamentarische Dokumente

Auszüge aus Resolutionen des Europäisches Parlaments[222]

Angenommen am 5. Juli 2018[223]

[Das Europäische Parlament empfiehlt dem Rat] die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu befürworten, um den demokratischen Charakter, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz der globalen Struktur- und Ordnungspolitik zu erhöhen und eine bessere Beteiligung der Bürger an den Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu ermöglichen und insbesondere zur erfolgreichen Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen.

Angenommen am 5. Juli 2017[224]

[Das Europäische Parlament] empfiehlt, eine Debatte über die Rolle der Parlamente und regionalen Versammlungen im System der Vereinten Nationen

[222] In absteigender chronologischer Reihenfolge.
[223] Resolution P8_TA (2018) 0312, Abs. m.
[224] Resolution P8_TA (2017) 0304, Abs. bm.

sowie über die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen voranzutreiben, um das demokratische Profil und den internen demokratischen Prozess der Organisation zu stärken und es der globalen Zivilgesellschaft zu ermöglichen, unmittelbar in die Beschlussfassung einbezogen zu werden.

Angenommen am 8. Juni 2011[225]

[Das Europäische Parlament empfiehlt dem Rat] (be) eine Debatte über die Rolle von Parlamenten und regionalen Versammlungen im System der Vereinten Nationen, die auf der Tagesordnung der 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen stehen dürfte, sowie über die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen zu unterstützen; ferner die Interaktion zwischen Regierungen und Parlamenten in Bezug auf Fragen von globaler Tragweite zu fördern.

(bf) die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu befürworten, um den demokratischen Charakter, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Transparenz der Weltordnungspolitik zu erhöhen und eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit an den Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu ermöglichen, wobei anzuerkennen ist, dass die Parlamentarische Versammlung der Vereinten Nationen ein ergänzendes Gremium zu den bestehenden Gremien, einschließlich der Interparlamentarischen Union, wäre.

Angenommen am 6. Juni 2005[226]

[Das Europäische Parlament] ruft zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (UNPA) innerhalb der Strukturen der UNO auf, die das demokratische Profil und den internen demokratischen Prozess dieser Organisation stärken und es der „Welt-Zivilgesellschaft" gestatten würde, unmittelbar an den Entscheidungsprozessen teilzuhaben; spricht sich dafür aus, dass diese Parlamentarische Versammlung über das uneingeschränkte Recht auf Information, Teilhabe und Kontrolle verfügen und in der Lage sein sollte, Empfehlungen für die Generalversammlung der Vereinten Nationen anzunehmen.

[225] Resolution P7_TA (2011) 0255 vom 8. Juni 2011. Abs. be-bf.
[226] Resolution P6_TA (2005) 0237, Abs. 39.

Angenommen am 29. Januar 2004[227]

[Das Europäische Parlament] ersucht den Generalsekretär der UNO und ihre politischen Gremien sowie ihre Agenturen, Fonds und Programme, die derzeitige Praxis des Dialogs, der Zusammenarbeit und der Koordinierung mit dem Rat und der Kommission auf das Europäische Parlament auszudehnen, und zwar durch [...] gemeinsamen Aufbau, in Zusammenarbeit mit regionalen oder weltweiten parlamentarischen Versammlungen (z.B. Interparlamentarische Union, Parlamentarische Versammlung des Europarates) eines Netzwerks von Parlamentariern, das auf regelmäßiger Basis zu einer beratenden Parlamentarischen Versammlung unter der Ägide der Vereinten Nationen zusammentreten sollte, um die wichtigsten politischen Fragen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der UNO und den Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert ist, zu erörtern.

Angenommen am 23. März 1999[228]

[Das Europäische Parlament] 10. schlägt daher vor, eine parlamentarische Dimension in das System der UNO einzuführen, indem parlamentarische Gremien geschaffen werden, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und regionalen Parlamente, zunächst etwa der für Umweltfragen und auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse, zusammensetzen, und auf diese Weise die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der internationalen Interparlamentarischen Union zu vertiefen;

11. hofft, daß die UNO durch die Einführung einer solchen parlamentarischen Rechenschaftspflicht auf Weltebene einen höheren Stellenwert in den Parlamenten der Welt erlangt.

Angenommen am 08. Februar 1994[229]

[Das Europäische Parlament] wünscht, dass die Möglichkeit der Einrichtung einer parlamentarischen beratenden Versammlung innerhalb der Vereinten Nationen in Betracht gezogen wird, um den gewählten Volksvertretern eine umfassendere Beteiligung an der Arbeit der UN-Gremien zu ermöglichen.

[227] Resolution P5_TA (2004) 0037, Abs. 39, Art. 4.
[228] Resolution A4-0077/99, Abs. 10-11.
[229] Resolution A3-0331/93, Abs 17.

Pan-Afrikanisches Parlament

Resolution angenommen am 12. Mai 2016[230]

[Das Pan-Afrikanische Parlament]:

gestützt auf die am 24. Oktober 2007 angenommene Entschließung des PAP zu einer UNPA;

unter Hinweis auf seine Zusicherung, die Schaffung einer beratenden UNPA innerhalb des Systems der Vereinten Nationen (UN) in Übereinstimmung mit Artikel 22 der Charta der Vereinten Nationen zu erreichen, der die UN-Generalversammlung ermächtigt, Nebenorgane einzurichten;

in Bekräftigung seiner Ansicht, dass eine UNPA notwendig ist, um die demokratische Beteiligung und Vertretung der Bürger der Welt in den Vereinten Nationen zu stärken;

in der Überzeugung, dass eine UNPA zur Stärkung der demokratischen Aufsicht über die Operationen der Vereinten Nationen, insbesondere in Afrika, beitragen wird;

Wiederholend, dass eine UNPA als parlamentarisches Gremium des UN-Systems die wertvolle Arbeit der Inter-Parlamentarischen Union, der Dachorganisation der nationalen Parlamente, wesentlich ergänzen kann;

mit der Feststellung, dass eine UNPA für die Verwirklichung des Rechts aller auf Beteiligung an der globalen Entscheidungsfindung unverzichtbar ist, wie es in den Resolutionen der UN-Generalversammlung zur Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung, zuletzt A/RES/70/149 vom 17. Dezember 2015, genannt wird;

die Bemühungen der internationalen Kampagne für eine UNPA begrüßend, die 2007 ins Leben gerufen wurde;

mit der Feststellung, dass alle regionalen supranationalen Organisationen parlamentarische Institutionen in ihr institutionelles Gefüge aufgenommen haben, um eine sinnvolle und wirksame Beteiligung und Mitwirkung der Völker an den Angelegenheiten der genannten regionalen Organisationen zu gewährleisten;

nimmt ferner mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Schaffung einer UNPA derzeit nicht Teil der offiziellen UN-Reformagenda ist;

fordert daher die Afrikanische Union und ihre Mitgliedstaaten auf, die Einrichtung einer UNPA zu unterstützen und die notwendigen Schritte zu unternehmen, um dieses Ziel bei den Vereinten Nationen voranzubringen,

[230] Resolution PAP.4/PL/Recom.03(II). Die ersten drei und der letzte Absatz wurden hier ausgelassen.

indem sie einen vorbereitenden zwischenstaatlichen Prozess zum Zweck der Einrichtung einer UNPA auslösen und einleiten;

empfiehlt, dass die Afrikanische Union eine gemeinsame afrikanische Position zu dieser Frage entwickelt und vorantreibt.

Resolution angenommen am 24. Oktober 2007[231]

[Das Pan-Afrikanische Parlament]:

3. des Weiteren eingedenk der wachsenden Bedeutung internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und ihrer besonderen Einrichtungen wie das UNDP, UNICEF, UNHCR, der WHO und der FAO auf Schlüsselgebieten wie Frieden und Sicherheit, wirtschaftlicher Entwicklung, Gesundheit, Bildung und Umwelt;

4. in diesem Zusammenhang auch unter Betonung des Umstandes, dass eine wachsende Zahl von Entscheidungen, welche die Einwohner der Afrikanischen Union betreffen, jenseits der Grenzen ihres jeweiligen Heimatstaates getroffen werden;

5. zudem unter Hinweis darauf, dass die Abgeordneten der Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union häufig nicht in die nationalen Delegationen zu großen internationalen Gipfeltreffen und Verhandlungen einbezogen werden, was zu Kenntnislücken und verpassten Gelegenheiten für eine größere Legitimität und Transparenz internationaler Entscheidungen führt;

6. unter Bezugnahme auf die ersten Wörter der Charta der Vereinten Nationen „Wir, die Völker der Vereinten Nationen", die sich auf den Grundsatz der Demokratie berufen und die Legitimität der Organisation im Willen der Völker ihrer Mitgliedstaaten verankern;

7. in Erinnerung an die Ausführungen zum Demokratiedefizit der Global Governance in dem am 11. Juni 2004 veröffentlichten Bericht des vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingerichteten Ausschusses herausragender Persönlichkeiten zu den Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, in dem ein Grundgerüst für globales Regierungshandeln mit demokratischer Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern empfohlen wird;

8. in Anbetracht des Umstandes, dass, wenn Demokratisierung ein wesentliches Instrument zur Legitimation und Verbesserung nationalstaatlicher Regierungsgewalt ist, sie auch der zuverlässigste Weg ist, um internationale

[231] Verabschiedet bei der 8. Ordentlichen Sitzung in Midrand, Südafrika. Die ersten beiden Absätze sind hier ausgelassen.

Organisation zu legitimieren und zu verbessern, indem sie diese durch verstärkte Beteiligung offener und bürgernäher macht;

9. unter Verweis darauf, dass im Unterschied zu regionalen internationalen Körperschaften wie der Afrikanischen Union, der Europäischen Union, dem Europarat oder Mercosur die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen eines der letzten internationalen Foren darstellen, denn eine eingebundene und institutionalisierte parlamentarische Versammlung fehlt;

10. in Kenntnis der Tatsache, dass die auf der 7. Außerordentlichen Sitzung des Exekutivrates der Afrikanischen Union vom 7. bis 8. März 2005 in Addis Ababa, Äthiopien, verabschiedete Gemeinsame Afrikanische Position zu der vorgeschlagenen Reform der Vereinten Nationen (der sogenannte Ezulwini-Konsens) keine Stellungnahmen zur Ausgestaltung der parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen enthält;

11. empfiehlt, dass das Pan-Afrikanische Parlament eine gemeinsame afrikanische Position in Bezug auf die weitere Entwicklung der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in internationale Angelegenheiten und insbesondere in die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen ausarbeitet und dabei das zunehmende Demokratiedefizit in internationalen Gremien anspricht;

12. in diesem Zusammenhang wird weiterhin empfohlen, dass das Pan-Afrikanische Parlament die Initiative ergreift, um die Etablierung einer beratenden parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (UNPA) innerhalb des UN-Systems nach Artikel 22 der Charta der Vereinten Nationen, der es der UNO-Generalversammlung gestattet, untergeordnete Organe einzurichten, zu erreichen;

13. weist darauf hin, dass die parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen in einem ersten vorläufigen Schritt aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammengesetzt sein könnte, dass sie aber letztlich auf der Grundlage eines universellen Erwachsenenwahlrechts in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nach dem Beispiel der Bestimmungen des Artikels 2 (3) des Protokolls zu dem Gründungsvertrag der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft in Bezug auf das Pan-Afrikanische Parlament direkt gewählt werden sollte;

14. unterstreicht, dass eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen letzten Endes über Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte verfügen muss, insbesondere über das Recht, vollumfänglich beteiligte Parlamentsdelegationen oder -vertreter zu internationalen Regierungsforen und –

verhandlungen entsenden zu können, sowie Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um Angelegenheiten in Bezug auf Maßnahmen der Vereinten Nationen, ihrer Mitarbeiter und ihrer Programme zu überprüfen;

15. betont darüber hinaus die Möglichkeiten einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen, die Effektivität, Transparenz und den demokratischen Charakters der Vereinten Nationen sowie der internationalen Zusammenarbeit zu stärken, wodurch zugleich auch die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger der Afrikanischen Union erweitert werden;

16. kommt zu dem Schluss, dass die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wie oben vorgesehen in keinster Weise der wertvollen und hoch geschätzten Arbeit der Inter-Parlamentarischen Union zuwiderläuft, deren Ziel es ist, insbesondere die Kontakte, die Koordinierung und den Erfahrungsaustausch zwischen Parlamenten und Parlamentariern aus allen Ländern zu fördern, Fragen von internationalem Interesse zu erörtern und sich zu diesen zu äußern, mit dem Ziel, Maßnahmen seitens der nationalen Parlamente und ihrer Mitglieder herbeizuführen.

Resolution der Ost-Afrikanischen Legislativversammlung, 29. Januar 2013[232]

In Würdigung der Bedeutung und des guten Beispiels regionaler und subregionaler parlamentarischer Versammlungen bei der Förderung der Interessen der Bürger in regionalen und subregionalen zwischenstaatlichen Organisationen und damit bei der Stärkung des demokratischen Charakters dieser Organisationen;

in Anbetracht der wachsenden Rolle und Beteiligung internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen in Schlüsselbereichen wie der Förderung von Frieden und Sicherheit, wirtschaftlicher Entwicklung, Gesundheit, Bildung, Umwelt oder nachhaltiger Entwicklung;

mit der Feststellung, dass es bei den Vereinten Nationen kein formelles parlamentarisches Gremium gibt, das es vom Volk gewählten Parlamentariern ermöglichen würde, an ihren Beratungen teilzunehmen;

in der Erwägung, dass die unzureichende formale Beteiligung von gewählten Vertretern an der Arbeit der Vereinten Nationen aufgrund des Fehlens einer parlamentarischen Versammlung die demokratische Legitimität der Weltorganisation einschränkt;

[232] Die ersten vier Absätze wurden hier ausgelassen.

im Bewußtsein der konzertierten internationalen Bemühungen um die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen;

in Kenntnis der Tatsache, dass das Pan-Afrikanische Parlament am 24. Oktober 2007 eine Resolution verabschiedet hat, in der die Annahme einer gemeinsamen afrikanischen Position zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen empfohlen wird;

ferner in dem Bewusstsein, dass diese Initiative von anderen parlamentarischen und interparlamentarischen Gremien weltweit unterstützt wird;

in der Überzeugung, dass eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen die Transparenz, die Rechenschaftspflicht und die Effektivität der Vereinten Nationen verbessern würde;

mit der Feststellung, dass eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen einfach durch eine Abstimmung der Generalversammlung der Vereinten Nationen gemäß Artikel 22 der Charta der Vereinten Nationen ohne Änderung der Charta der Vereinten Nationen eingerichtet werden könnte;

beschließt diese Versammlung Folgendes: Dass sie:

1. die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Gleichberechtigung und gegenseitigem Vertrauen unterstützt;

2. die Entschließung des Pan-Afrikanischen Parlaments und anderer Parlamente und Gremien, die sich zu diesem Thema geäußert haben, begrüßt;

3. die Partnerstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft nachdrücklich dazu auffordert, die Initiative zu ergreifen, um die Entwicklung einer gemeinsamen afrikanischen Position zur Unterstützung der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen zu fördern.

Resolution des Parlaments von Mercosur, 2. Dezember 2011

Unter Beobachtung der folgenden Punkte:

1. Um die internationale Zusammenarbeit, die Akzeptanz und Legitimität der internationalen Ordnung zu gewährleisten und ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern, müssen die Bürger der Welt wirksam in das System der Vereinten Nationen (UN) eingebunden werden. Zu diesem Zweck müssen sie an dessen Aktivitäten und Entscheidungen teilhaben, wobei das Prinzip der demokratischen Repräsentation in die Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft einbezogen werden muss.

2. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre nicht nur eine weitere Institution. Als Stimme der Bürger wäre sie Ausdruck

und Vehikel einer Transformation des globalen Bewusstseins und ein Vermittler für ein Verständnis der Probleme der internationalen Politik. Die komplexen Herausforderungen der Globalisierung wirtschaftlicher und sozialer Prozesse, wie z.B. die weltweiten sozialen Ungleichheiten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der globale Terrorismus, die globale Erwärmung und die finanzielle Volatilität, können nur durch die schrittweise Anwendung des demokratischen Prinzips auf internationaler Ebene bewältigt werden.

3. Neben der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit haben die Vereinten Nationen nach Artikel 10 ihrer Charta die Aufgabe, die internationale Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder humanitären Fragen sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Zu diesem Zweck und ohne die Notwendigkeit, einen der 111 Artikel der UN-Charta zu ändern, kann ihre Generalversammlung eine beratende parlamentarische Versammlung einrichten und damit die Herstellung einer wichtigen Verbindung zwischen den Vereinten Nationen, ihren Organisationen, Regierungen, nationalen Parlamentariern und der Zivilgesellschaft fördern:

4. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (UNPA) würde die Bildung eines wachsenden globalen Netzwerks von Parlamentariern und Nichtregierungsorganisationen erleichtern, das die Repräsentativität der Vereinten Nationen fördern und ihre Reaktionsfähigkeit auf der internationalen Bühne verbessern würde. Die Einrichtung einer solchen Institution wäre ein entscheidender Schritt zur Konsolidierung des UN-Systems, zur Demokratisierung der Globalisierung, zur Globalisierung der Demokratie und zum Aufbau einer gerechteren, friedlicheren und menschlicheren Welt.

Unter Berücksichtigung dessen, dass

der Raum der nationalen Demokratien durch das Auftreten mächtiger globaler Akteure eingeschränkt und bedroht wird. Andererseits erleben wir auch das Entstehen internationaler politischer Organisationen, in denen nur mächtige und reiche Länder vertreten sind, was die Mehrheit der Bewohner des Planeten, die in halbentwickelten oder unterentwickelten Nationen leben, außerhalb des globalen Regierungssystems stellt. Es ist die Verantwortung aller politischen Gremien und insbesondere der nationalen und regionalen Parlamente, ihre Pflichten bei der Verteidigung der Prinzipien der demokratischen Politik wahrzunehmen, was die Anwendung ihrer repräsentativen und parlamentarischen Prinzipien in jedem einzelnen Bereich bedeutet, in dem

Entscheidungen getroffen werden müssen, die das Leben und das Wohlergehen der Bürger der Welt betreffen.

Aus all diesen Gründen bringt das Parlament des Mercosur seine Unterstützung für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen und für die Bemühungen um ihre Schaffung zum Ausdruck.

Stellt fest

1. seine Unterstützung für die Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung innerhalb der Vereinten Nationen (UN), um die Effektivität, Transparenz, Repräsentativität, Pluralität und Legitimität der Institutionen, die das UN-System ausmachen, zu stärken.

2. seine Unterstützung der Bemühungen zu ihrer Etablierung.

Parlamentarische Versammlung des Europarates

Angenommen am 1. Oktober 2009 (Auszug)[233]

4. Die Versammlung weist auf die zahlreichen in den zurückliegenden Jahren vorgebrachten Reformvorschläge hin, und sie zollt dem ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, Anerkennung für seine Bemühungen darum, eine umfassende Erneuerung der Organisation voranzutreiben.

5. Allerdings bedauert die Versammlung, dass es bislang noch keinen Reformvorschlag gegeben hat, der auf eine Stärkung des demokratischen Charakters der Vereinten Nationen abzielt. In diesem Zusammenhang erinnert die Versammlung an ihre bekannte, in der Entschließung 1476 (2006) zur parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen dargelegte Position zur Unterstützung des Aufbaus einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen zum Zwecke der Steigerung der Transparenz, der Rechenschaftslegung für getroffene Maßnahmen und der demokratischen Kontrolle der Organisation sowie zur Überbrückung der Kluft zwischen den Vereinten Nationen und der Öffentlichkeit.

6. Als Antwort auf den Globalisierungsprozess ist die Aufnahme eines demokratischen Elementes in den Aufbau der Vereinten Nationen noch notwendiger geworden: Nur eine global governance kann sich den Herausforderungen der Globalisierung annehmen, und eine solche globale governance, eingebettet in die Vereinten Nationen, muss auf demokratischen Grundsätzen beruhen.

[233] Resolution 1688 (2009).

7. Was die institutionelle Neugestaltung betrifft, so wiederholt die Versammlung abermals ihre Überzeugung, dass die Aufgabe und die Autorität der Generalversammlung der Vereinten Nationen als „oberstes politisches und Entscheidungsgremium der Vereinten Nationen" wiederhergestellt werden müssen. Diese Funktion könnte durch die Einführung oder die Stärkung eines entweder aus Vertretern der internationalen regionalen parlamentarischen Versammlungen oder aus direkt gewählten Repräsentanten zusammengesetzten parlamentarischen Elementes innerhalb des Organisationsaufbaus der Generalversammlung noch weiter verstärkt werden.

Angenommen am 23. Januar 2006 (Auszug)[234]

3. Zu diesem entscheidenden Zeitpunkt fordert die Versammlung einen erneuten Vorstoß zur Fortführung des Prozesses zur Reform der Vereinten Nationen. Ihrer Überzeugung nach sollte eine dauerhafte und vorwärtsgewandte Reform von dem Ziel gelenkt sein, den gesamten Apparat der Vereinten Nationen transparenter, rechtmäßiger und gegenüber ihren Mitgliedstaaten sowie der öffentlichen Meinung insgesamt rechenschaftspflichtiger zu machen. Aus diesem Grund darf die Reform nicht darauf beschränkt werden, die Organisation weiter an die gegenwärtigen geopolitischen Gegebenheiten anzupassen, sondern sie muss die Aufnahme demokratischer Mechanismen in die Struktur der Vereinten Nationen anstreben, die darauf abzielen, das Demokratiedefizit in den globalen Führungsgremien abzubauen und die Vereinten Nationen den Menschen näher zu bringen.

4. In diesem Zusammenhang ist die Versammlung der Überzeugung, dass die Frage einer engeren Einbindung von Parlamentsabgeordneten in die Handlungen der Vereinten Nationen in den Vordergrund der gegenwärtigen Reformgespräche gerückt werden sollte, da sie ein grundlegendes Mittel ist, um die Menschen über ihre gewählten Vertreter in den Beratungsprozess innerhalb der UN sowie in die Überwachung der Umsetzung der Entscheidungen der UN durch die Mitgliedstaaten einzubeziehen.

5. Die Beteiligung der Parlamente an der Arbeit der Vereinten Nationen sollte stufenweise erweitert werden. Dieser Prozess müsste in den nationalen Abgeordnetenhäusern mit der Bestellung von Gruppen aus Parlamentsmitgliedern beginnen, um die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen zu fördern, indem gewährleistet wird, dass die Abgeordneten über die Aktivitäten der UN umfassend informiert sind. Der Prozess muss darin gipfeln, eine

[234] Resolution 1476 (2006).

parlamentarische Versammlung mit beratender Funktion in das System der Vereinten Nationen zu integrieren.

6. Die Versammlung nimmt die in dem Bericht des Ausschusses herausragender Persönlichkeiten zu den Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, dem sogenannten Cardoso-Bericht, zur Beteiligung von Abgeordneten an der Arbeit der Vereinten Nationen gegebenen Empfehlungen zur Kenntnis und begrüßt die wachsende Beteiligung von Abgeordnten an den Aktivitäten der UN in Form einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Inter-Parlamentarischen Union (IPU).

7. Diese verstärkte Zusammenarbeit ist zu begrüßen, da sie die Vertrautheit der nationalen Abgeordneten mit den UN-Aktivitäten steigert und ihnen ein Podium in UN-Gremien verschafft. Die Versammlung ist jedoch der Überzeugung, dass, um einen anhaltenden Einfluss auf die Legitimität, Zurechenbarkeit und Repräsentativität des Systems der Vereinten Nationen zu haben, die Einbeziehung der Parlamentarier in die Arbeit der Vereinten Nationen weiter ausgebaut werden muss, bis sie systematisch und strukturell mit der Arbeitsweise der Institutionen der UN verknüpft ist. Insbesondere aufgrund ihrer beratenden und Aufsichtsaufgaben sowie ihrer Funktion als repräsentativstes globales Gremium ist die UNO-Generalversammlung wie geschaffen, um als Verbindungsglied zu den Abgeordneten zu fungieren.

8. Ein entscheidender Schritt in Richtung des Aufbaus einer parlamentarischen Dimension bei den Vereinten Nationen könnte die versuchsweise Einrichtung eines parlamentarischen Komitees mit beratender Funktion für die Ausschüsse der Vollversammlung sein. Es würde sich aus von den nationalen Abgeordnetenhäusern mit gebührendem Respekt gegenüber dem Repräsentativitätsprinzip bezüglich der im Parlament vertretenen politischen Kräfte und unter der notwendigen Berücksichtigung des Geschlechtergleichgewichts gewählten nationalen Delegationen zusammensetzen. Dieses parlamentarische Komitee sollte angemessen groß sein und eine faire geografische Vertretung aller in der Vollversammlung derzeit vertretenen regionalen Gruppierungen sicherstellen. Innerhalb jeder regionalen Gruppierung würden die nationalen Delegationen in regelmäßigen Abständen rotieren. Sollte sich dieser Versuch als erfolgreich erweisen, könnten der Aufbau und die Arbeitsweise dieses Komitees als Anregung für die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen mit beratender Funktion bei den Plenarsitzungen der Vollversammlung dienen.

9. Angesichts des oben Gesagten bittet die Versammlung die Mitglieds- und Beobachterstaaten des Europarates dringend darum:

9.1. in den nationalen Abgeordnetenhäusern sowie in regionalen parlamentarischen Versammlungen Debatten zu den bei den Vereinten Nationen verhandelten Themen anzuregen;

9.2. die aktive Teilnahme von Abgeordneten an den staatlichen Delegationen zur Vollversammlung zu ermöglichen.

10. Darüber hinaus fordert die Versammlung den UNO-Generalsekretär auf, den Empfehlungen des Cardoso-Berichtes bezüglich der Einbeziehung von Abgeordneten nachzukommen und Vorschläge ähnlicher Art vorzulegen.

11. Abschließend fordert die Versammlung die UNO-Generalversammlung auf:

11.1. geeignete Möglichkeiten vorzusehen, um Abgeordnete an ihren Maßnahmen zu beteiligen, etwa durch:

11.1.1. die Zusammenarbeit mit der IPU und anderen interparlamentarischen Vertretungen sowie durch die Entwicklung einer stufenweisen Strategie, die folgende Stadien umfassen könnte:

11.1.1.1. die Einrichtung eines Netzwerkes aus regionalen parlamentarischen Versammlungen zur Erörterung neu entstehender Dringlichkeiten für die UN mit beratender Funktion in einem oder mehreren Ausschüssen der Vollversammlung;

11.1.1.2. die Einrichtung eines parlamentarischen Komittees zur Erörterung von Fragen von besonderer weltweiter oder regionaler Bedeutung und / oder des Haushaltes der Vereinten Nationen mit beratender Funktion in einem oder mehreren Ausschüssen der Vollversammlung;

11.1.1.3. die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen auf der Grundlage nationaler Delegationen mit beratender Funktion gegenüber der Generalversammlung;

11.1.1.4. die Einrichtung gemeinsam mit den Vereinten Nationen und ihren Einrichtungen unterhaltener nationaler Informations- und Forschungszentren für Abgeordnete, Vertreter lokaler Regierungsinstanzen sowie Nichtregierungsorganisationen und interessierte Laien in den Mitgliedstaaten;

11.1.2. die Verabschiedung eindeutiger Regeln für die Einbeziehung von Parlamentariern in ihre Arbeit, die Festlegung ihrer Rechte und Pflichten sowie die Verpflichtung von Parlamentsdelegationen auf die Gewährleistung einer angemessenen Repräsentation der in ihren jeweiligen Parlamenten vertretenen politischen Parteien oder Gruppierungen unter gebührender Berücksichtigung des Gleichgewichtes der Geschlechter;

11.1.3. die Einrichtung einer Gruppe zur Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur empfohlenen Größe, Zusammensetzung und Rotation der parlamentarischen Ausschüsse und / oder der parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen;

11.2. weitere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um ein besseres Zusammenwirken zwischen der Vollversammlung und nationalen sowie regionalen Abgeordnetenversammlungen zu gewährleisten, und zwar insbesondere solchen, die eine aktivere Beteiligung der Vorsitzenden oder Präsidenten dieser Versammlungen an der Arbeit der regionalen Gruppierungen der Vollversammlung fördern.

Resolution des Lateinamerikanischen Parlaments vom 5. Dezember 2008[235]

Eingedenk:

des die Handlungen des Lateinamerikanischen Parlamentes gemäß Artikel 3 seiner Satzung leitenden Grundsatzes der Verteidigung der Demokratie;

des Zieles der Verteidigung der vollständigen Verwirklichung von Freiheit, sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Unabhängigkeit sowie der Ausübung einer repräsentativen und zur Teilhabe einladenden Demokratie unter strenger Einhaltung der Grundsätze der Nichteinmischung und der in Artikel 4 der Satzung des Lateinamerikanischen Parlaments ausgedrückten freien Selbstbestimmung der Staaten; und

der zuletzt am 12. Juni in Bogota gebilligten Erklärung des Ausschusses des lateinamerikanischen Parlamentes für politische und kommunale Anglegenheiten sowie für Integration, in der er seine Unterstützung der Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen zum Ausdruck bringt,

und in Erwägung folgender Gründe:

dass die Menschen, um die internationale Zusammenarbeit, die Ak-zeptanz und die Legitimation der Vereinten Nationen zu gewährleisten, und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, unmittelbar und in wirksamer Weise in die Vereinten Nationen und ihre Organe einbezogen werden sollten, was voraussetzt, dass sie an deren Handlungen teilhaben dürfen; und

dass eine Versammlung dieser Art auch ohne die Notwendigkeit einer Änderung der Charta der Vereinten Nationen eine wichtige Verbindung zwischen den Vereinten Nationen, ihren Organen, den nationalen Regie-rungen und Parlamenten sowie der Zivilgesellschaft schaffen könnte,

[235] Deklaration Nr. 10 der XXIV. Ordentlichen Versammlung in Panamá. Übersetzt aus dem spanischen Original.

erklärt die XXIV. Ordentliche Versammlung des Lateinamerikanischen Parlamentes:

1. ihre Unterstützung aller Bemühungen zur Schaffung und Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit, Transparenz, Repräsentativität, Pluralität und Legitimität des internationalen Systems zu stärken;

2. ihren uneingeschränkten Glauben an die Legitimität von Entscheidungen, die infolge partizipativer, pluralistischer und demokratischer Deliberation entstehen, eine unverzichtbare Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung politischer Entscheidungen, die dem Interesse unserer Länder dienen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

AFP. (2019, 24. Mai). Council of Europe assembly rejects far-right political grouping.

African Union. (2014). Protocol to the Constitutive Act of the African Union relating to the Pan-African Parliament. Adopted by the 23rd Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, Malabo, Equatorial Guinea.

Altman, S. A., Ghemawat, P., & Bastian, P. (2019). DHL Global Connectedness Index 2018: The State of Globalization in a Fragile World. DHL. (www.dpdhl.com)

Beyme, K. von. (1998). Niedergang der Parlamente. Internationale Politik, 4, S. 21–30.

Bieber, R., Jacqué, J.-P., & Weiler, J. H. H. (Hrsg.). (1985). An ever closer Union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union. Commission of the European Communities. (cadmus.eui.eu)

Boutros-Ghali, B. (1996). Supplement to reports on democratization. Report to the 51st Session of the United Nations General Assembly. UN Doc. A/51/761.

Boutros-Ghali, B. (2007). Grußbotschaft von Boutros Boutros-Ghali (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S.144).

Bummel, A. (2010a). Die Zusammensetzung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO (3. Aufl.). Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB).

Bummel, A. (2010b). Internationale Demokratie entwickeln - Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (2. Aufl.). Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB).

Bummel, A. (2014). A World Parliament and the Transition from International Law to World Law. Cadmus, 2(3), S. 121–128.

Bummel, A. (2018). A Renewed World Organization for the 21st Century. Democracy Without Borders, Discussion Paper. (www.democracywithoutborders.org/files/-DWBGCFAB.pdf)

Bummel, A. (2019). The Case for a UN Parliamentary Assembly and the Inter-Parliamentary Union. Democracy Without Borders, Policy Review. (www.democracywithoutborders.org/files/DWBIPUAB.pdf)

Bummel, A., Kerr, D., & Iglesias, F. (2010). Democratizing Global Climate Policy through a UN Parliamentary Assembly. Paper presented at the conference "Democratizing Climate Governance" at the Australian National University, 15.-16. Juli 2010.

Bundesverfassungsgericht. (1993, 12. Okt). BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (Maastricht).

Bundesverfassungsgericht. (2009, 30. Juni). BVerfG, 2 BvE 2/08 (Vertrag von Lissabon).

Cabrera, L. (2018). The Case for a United Nations Parliamentary Assembly as a Means of Promoting Just Security. In W. Durch, J. Larik, & R. Ponzio (Hrsg.), Just Security in an Undergoverned World (S. 413–439). Oxford University Press.

Childers, E., & Urquhart, B. (1994). Renewing the United Nations System. Dag Hammarskjöld Foundation. (www.dhf.uu.se)

Chowla, P., Oatham, J., & Wren, C. (2007). Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF. One World Trust and Bretton Woods Project.

Clark, G., & Sohn, L. B. (1966). World Peace Through World Law. Two Alternative Plans (3. erw. Aufl.). Harvard University Press.

Cofelice, A. (2019). Parliamentary Institutions in Regional and International Governance. Routledge.

Commission on Global Governance. (1995). Our Global Neighborhood. Oxford University Press.

Commission on Global Security, Justice & Governance. (2015). Confronting the Crisis of Global Governance. The Hague Institute for Global Justice and The Stimson Center.

Corbett, R. (2001). The European Parliament's role in closer EU integration (First paperback edition). Palgrave.

Costa, O. (2016). The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. European Parliament History Series. European Parliamentary Research Service.

Council of Europe. (2018, 15. April). Report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly.

CUNPA (2007a). Aufruf für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 143)

CUNPA. (2007b). Folgerungen der Kampagne für ein UN-Parlament zu verschiedenen politischen Standpunkten. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S.145)

CUNPA. (2008). Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den UN und die Inter-Parlamentarische Union. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 146)

CUNPA. (2009). Aufruf für eine globale demokratische Beaufsichtigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 147)

CUNPA. (2010). Deklaration von Buenos Aires. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 149)

CUNPA. (2013). Deklaration von Brüssel: Auf dem Weg zu einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 151)

CUNPA (2018). Aktionsaufruf zur Gründung einer Parlamentarischen Versammlung der UNO. (www.unpacampaign.org, abgedruckt auf S. 154)

Deplano, R. (2019). The Parliament of the World? Reflections on the Proposal to Establish a United Nations Parliamentary Assembly. Leiden Journal of International Law, forthcoming 2020. (papers.ssrn.com/abstract=3490887)

Deutscher Bundestag. (2005). Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen. Drucksache 15/5690.

DWB. (2019, 1. Nov.). The vision of a World Parliament promoted during global action week. Blog. (www.democracywithoutborders.org/11973/)

Economist Intelligence Unit. (2006). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2006.

Economist Intelligence Unit. (2020). Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.

Einstein, A. (1960). Open Letter to the General Assembly of the United Nations, October 1947. In O. Nathan & H. Norden (Hrsg.), Einstein on Peace (S. 440–443). Simon and Schuster.

EP. (1984). Draft Treaty establishing the European Union adopted on 14 February 1984. Bulletin of the European Communities, 27(C77), S. 33–54. (eur-lex.europa.eu)

EP. (2005). Entschließung des Europäischen Parlaments zur Reform der Vereinten Nationen. P6_TA (2005) 0237 (s. Auszug auf S. 156).

EP. (2008). Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2008 zu "Auf dem Weg zu einer Reform der Welthandelsorganisation". P6_TA (2008) 0180.

EP. (2011). Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 an den Rat zur 66. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. P7_TA (2011) 0255. (s. Auszug auf S. 156)

EP. (2018). Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2018 an den Rat zur 73. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. P8_TA (2018) 0312. (s. Auszug auf S. 155)

EP. (2019a, 31. Jan). Mehr Transparenz: Parlament billigt Änderungen seiner Geschäftsordnung. Pressemitteilung. (www.europarl.europa.eu)

EP. (2019b). Understanding the d'Hondt method. Briefing of the European Parliamentary Research Service. (www.europarl.europa.eu)

European Court of Justice (2001, 2. Okt.). Joined Cases T-222/99, T-327/99 and T-329/99. Martinez and others vs Parliament. Judgement of the Court of First Instance. (eur-lex.europa.eu)

Falk, R., & Strauss, A. (2011). A Global Parliament: Essays and Articles. Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB).

Freedom House. (2000). Freedom in the World 2000. (freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2000)

Freedom House. (2019). Freedom in the World 2019. (freedomhouse.org)

Global Challenges Foundation. (2017). Attitudes to global risks and governance.

Global Challenges Foundation. (2018). Attitudes to global risk and governance survey 2018.

Global Greens. (2008, 4. Mai). 21 Commitments for the 21st Century. Declaration adopted at the Global Greens Second Congress in Sao Paulo, Brazil.

Global Greens. (2012). For Global Democracy and a United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the Global Greens Third Congress, Dakar, Senegal, 29. März bis 1. April, 2012.

GlobeScan Incorporated. (2005). Global Issues Monitor 2005.

Guterres, A. (2018, 25. Sept.). Address to the General Assembly, New York. (gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/unsg_en.pdf).

Habermas, J. (1995). Kants Idee des Ewigen Friedens aus dem historischen Abstand von 200 Jahren. Kritische Justiz, 28(3), S. 293–319.

Havel, V. (2000, 8. Sept.), Address of the President of the Czech Republic at the Millennium Summit of the United Nations.

Heinrich, D. (2010). The Case for a UN Parliamentary Assembly. Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB). Erw. Neuauflage der Orginalausgabe von 1992.

Höffe, O. (2002). Demokratie im Zeitalter der Globalisierung (1. bearb. und aktual. Neuausgabe). C.H. Beck.

ILO. (2004). A fair globalization: Creating opportunities for all. Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization.

IPU. (2018, 12. Sept.). 2019 Consolidated Budget. 139th IPU Assembly and Related Meetings. EX/280/10(b)-P.1. (ipu.org)

Kaiser, W. (2018). Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989. European Parliament History Series. European Parliamentary Research Service.

Kissling, C. (2006). Die Interparlamentarische Union im Wandel. Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik. Peter Lang.

Kissling, C. (2011). The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB)

Kull, S. (2010). Listening to the Voice of Humanity. Kosmos Journal, Spring-Summer, S. 26–29.

Leinen, J. (2019). Fake Groups in the European Parliament. What Makes a Group a Group and Why Are Fake Groups a Problem? Federalist Debate, XXXII(2), S. 10–14.

Leinen, J., & Bummel, A. (2017). Das demokratische Weltparlament. Eine kosmopolitische Vision. Dietz.

Leinen, J., & Bummel, A. (2019). Weltinnenpolitik und Weltparlament: Anforderungen an eine Weltrechtsordnung. S+F Sicherheit und Frieden, 4, S. 198–202.

Liberal International. (2005, 14. Mai). Strengthening citizens representation on international level through an UN Parliamentary Assembly. (Resolution adopted by the 53rd Congress in Sofia, Bulgaria).

Lopez-Claros, A., Dahl, A. L., & Groff, M. (2020). Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century. Cambridge University Press.

Monbiot, G. (2004). The Age of Consent. Manifesto for a New World Order. Harper Perennial.

New Vision. (2019, 15. Okt.). African Union slashes PAP budget by $4m. (www.newvision.co.ug)

Norris, P. (2011). Democratic deficit: Critical citizens revisited. Cambridge University Press.

Organ, J., & Murphy, B. (2019). A Voice for Global Citizens: A UN World Citizens' Initiative. Democracy Without Borders, Democracy International, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.

PACE. (2000, Sep 27). The United Nations at the turn of the new century. Recommendation 1476 (2000).

PACE. (2006). Parliamentary dimension of the United Nations. Resolution 1476 (2006). (abgedruckt auf S. 165)

PACE. (2017). Expenditure of the Parliamentary Assembly for the biennium 2018-2019. Resolution 2165 (2017).

PAP. (2007). A United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the 8th Ordinary Session, Midrand, South Africa. (abgedruckt auf S. 158).

Parlamento del Mercosur. (2011, 2. Dez.). Apoyo al establecimiento de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas. MERCOSUR/PM/SP/DECL. 01/2011 (abgedruckt auf S. 162).

Penrose, L. S. (1946). The Elementary Statistics of Majority Voting. Journal of the Royal Statistical Society, 109(1), S. 53–57.

Piodi, F. (2007). Towards a single parliament. The influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome. Archive and Documentation Centre (CARDOC). European Parliament Directorate-General for the Presidency.

Piodi, F. (2009). Towards direct elections to the European Parliament. Archive and Documentation Centre (CARDOC). European Parliament Directorate-General for the Presidency.

Pirate Parties International. (2013, 21. Apr.). Kazan declaration of the Pirate Parties International.

Rocabert, J., Schimmelfennig, F., Crasnic, L., & Winzen, T. (2019). The rise of international parliamentary institutions: Purpose and legitimation. The Review of International Organizations, 14(4), S. 607–631.

Rockström, J., & u.a. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. Ecology and Society, 14(2), 32.

Šabič, Z. (2008). Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. Parliamentary Affairs, 61(2), S. 255–271.

Savio, R. (2019, 7. Okt.). Farewell to the World Social Forum? Great Transition Initiative. (greattransition.org/gti-forum/wsf-savio).

Schermers, H. G., & Blokker, N. (2018). International Institutional Law. Brill Nijhoff.

Schneckener, U., & Rinke, B. (2012). Informalisierung der Weltpolitik? Regieren durch Clubs. In Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2013 (27–42). Fischer.

Schwartzberg, J. (2012). Creating a World Parliamentary Assembly. An Evolutionary Journey. Komitee für eine demokratische UNO (jetzt DWB).

Schwartzberg, J. (2013). Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. United Nations University Press.

Sharei, S.-Y. (2018, 4. Mai). United Nations charter reform and the unfulfilled promise of San Francisco. Democracy Without Borders, Blog. (www.democracywithoutborders.org/5510/)

Socialist International (2005). Reforming the United Nations. For a New Global Agenda. (Position paper adopted at the SI Council, Tel Aviv and Ramallah, 23.-24. Mai, 2005).

Socialist International. (2003, 29. Okt.). Governance in a Global Society – The Social Democratic Approach (Report adopted at the XXII. Congress, São Paulo).

Sohn, L. B. (Ed.). (1970). The United Nations: The Next Twenty-Five Years. Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace. Oceana Publications.

Soros, G. (1998). The Crisis of Global Capitalism. PublicAffairs.

Spiegel, P. (2009). Mit einem UN-Parlament demokratische Prinzipien bei globalen Entscheidungen durchsetzen. In F. J. Radermacher, M. Obermüller, & P. Spiegel (Hrsg.), Global Impact: Der neue Weg zur globalen Verantwortung (S. 235–257). Hanser.

Stamelos, C. (2020). Jurisprudence (Philosophy of Law), Nomiki Bibliothiki [in Greek].

Stimson Center. (2020). UN 2.0: Ten Innovations for Global Governance—75 Years beyond San Francisco.

Streit, C. K. (1939). Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic. Jonathan Cape.

Synovate. (2007, Aug.). BBC Poll: Why Democracy.

Tenbergen, R. (2018). United Humans. Democracy Without Borders, Discussion Paper. (www.democracywithoutborders.org/5776/)

UN. (1950). Uniting for peace. A/RES/377(V).

UN. (2000). United Nations Millennium Declaration. A/RES/55/2.

UN. (2004). We the Peoples: Civil society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations. A/58/817.

UN. (2006). Human Rights Council. A/RES/60/251.

UN. (2018a). Promotion of a democratic and equitable international order. A/RES/73/169.

UN. (2018b). Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Report of the Secretary-General. A/72/791.

V-Dem Institute. (2019). Democracy facing global challenges. V-Dem Annual Democracy Report 2019.

Wike, R., Simmons, K., Stokes, B., & Fetterolf, J. (2017). Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. Pew Research Center. (www.pewglobal.org)

Winter, T. v. (2005). Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über "Global Governance" und Demokratie. Info-Brief des Wissenschaftlichen Dienstes. Deutscher Bundestag.