

# Ein Plädoyer für eine parlamentarische Versammlung bei der UNO

Herausgegeben vom  
Komitee für eine demokratische UNO  
Berlin, 2011

Copyright © Dieter Heinrich, Toronto, Kanada, 2010

Copyright der deutschen Ausgabe Komitee für eine demokratische UNO

Neuveröffentlichung der 1993 vom World Federalist Movement herausgegebenen,  
zweiten Auflage, um ein Vorwort und ein Nachwort ergänzt

Übersetzt aus dem Englischen von Miriam Mersin

Coverdesign von Jeannette Lee

[www.kdun.org](http://www.kdun.org)

ISBN 978-3-942282-01-7

# **Ein Plädoyer für eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO**

Dieter Heinrich

KOMITEE FÜR EINE DEMOKRATISCHE UNO

Diese Publikation, erstmals 1992 veröffentlicht und jetzt in deutscher Sprache neu aufgelegt, fasst die wichtigsten Argumente zusammen, die für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen sprechen. Sie entwickelt eine Strategie zur Verwirklichung der Versammlung und diskutiert ihre Bedeutung für eine Transformation der UNO und des internationalen Systems.

„Die Globalisierung hat die Beziehung zwischen dem Individuum und der Weltgemeinschaft transformiert und praktische Schritte zur Demokratisierung der Global Governance notwendig gemacht. Eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.“

— *Dr. Lloyd Axworthy, Präsident und Vizekanzler der Universität von Winnipeg und ehemaliger Außenminister Kanadas*

„Auch auf der Weltebene kann Politik nur durch gewählte Parlamentarier demokratisch legitimiert und so verbindlich werden. Dieses Buch zeigt, wie das gelingen könnte. Die Bürokratien sollten das einsehen.“

— *Prof. Dr. Christoph Zöpel, ehemaliger Staatsminister im Auswärtigen Amt und ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages*

„Diese Broschüre von Dieter Heinrich ist ein Klassiker, der nichts an Aktualität und Überzeugungskraft eingebüßt hat. Wer sich für globale Demokratie und eine reformierte Weltordnung einsetzt, sollte sie unbedingt gelesen haben.“

— *Andreas Bummel, Vorsitzender, Komitee für eine demokratische UNO*

# Inhalt

Vorwort von <i>Andreas Bummel</i> .....	6
Zusammenfassung .....	10
1. Souveränität, die Bürger und die globale Krise .....	13
Die Europäische Gemeinschaft als Beispiel.....	18
Die Überwindung der Grenzen nationalstaatlicher Souveränität .....	19
Wir, die Völker . . . ..	24
2. Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung.....	27
Repräsentation: eine Frage der Strategie .....	28
Das Problem der Repräsentation nicht-demokratischer Länder .....	33
Weitere strategische Aspekte.....	35
Andere Ansätze zur Errichtung einer Parlamentarischen UN-Versammlung .....	37
Zusammensetzung .....	40
Funktionen .....	41
Finanzielle Aspekte .....	42
3. Die Parlamentarische Versammlung bei der UNO und der Wandel der Weltpolitik.....	44
Der Kampf gegen die staatszentrische Ideologie.....	45
Nachwort: Eine persönliche Historie der Idee .....	48
Biographische Notiz.....	55

## Vorwort

**D**iese Broschüre wurde vor fast zwanzig Jahren erstmals veröffentlicht, im Oktober 1992. Die damalige Zeit war durch eine tiefe Umwälzung und Transformation der Weltordnung geprägt, die auf das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung der Sowjetunion folgte. Optimismus war in der Luft. Der Menschheit war es gelungen, die Gefahr eines Dritten Weltkrieges und der nuklearen Selbstvernichtung abzuwenden. In Osteuropa und anderswo wurde das Joch autokratischer Eliten und ihrer gefürchteten Sicherheitsapparate nach Jahrzehnten der Unterdrückung abgeworfen. Das unmenschliche Apartheidregime in Südafrika wurde durch Verhandlungen friedlich überwunden und Nelson Mandela nach 27 Jahren Haft freigelassen. Demokratie und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung setzte sich endlich durch. Der amerikanische Philosoph Francis Fukuyama verkündete in einem viel beachteten Aufsatz, dass der „Endpunkt der ideologischen Evolution der Menschheit und die Universalität der westlichen, liberalen Demokratie als endgültige menschliche Regierungsform“ gekommen sei. Anlässlich des Beginns der Operation Wüstensturm, um irakische Truppen aus Kuwait zu vertreiben, die das Land fünf Monate zuvor besetzt hatten, beschwor US-Präsident George Bush im Januar 1991 „die Gelegenheit, für uns und kommende Generationen eine neue Weltordnung zu formen, eine Weltordnung, in der die Herrschaft des Rechts und nicht das Gesetz des Dschungels das Verhalten der Nationen lenkt.“ Die optimistische Stimmung der Zeit fand Widerhall in der hochrangigen Stockholm-Initiative zu globaler Sicherheit und Regierungsführung, die vorschlug, dass ein „Weltgipfel über globale Regierungsführung“ einberufen werden solle, „ähnlich der Treffen in San Francisco und in Bretton Woods in den 1940ern“, bei denen die Vereinten Nationen und die internationalen Finanzinstitutionen gegründet worden waren. Die Notwendigkeit einer neuen Weltordnung und einer gestärkten Weltorganisation war angesichts des Unvermögens der internationalen Gemeinschaft, mit dem auf dem Territorium der zerfallenden Sozialistischen Republik Jugoslawien ausbrechenden Konflikt effektiv umzugehen, sehr schnell offenkundig geworden.

Nach Jahrzehnten der Stagnation, so schien es, eröffnete sich eine einmalige Gelegenheit für eine Generalüberholung der UNO und des Systems der internationalen Institutionen. Die Zeit war reif für die Weltföderalisten, ihre alte Idee einer Bürgerkammer bei den Vereinten Nationen jetzt ernsthafter zu

verfolgen und Dieter Heinrich, der seinerzeit den politischen Ausschuss des World Federalist Movement leitete, nahm sich der Sache an.

Obwohl der Vorschlag, die UNO um eine parlamentarische Versammlung zu ergänzen, so alt wie die UNO selbst ist und gelegentlich in UN- und NGO-Zirkeln kursierte, gab es tatsächlich keine öffentlich zugängliche und gründliche Analyse, die sich mit dem Thema befasste. In den meisten Fällen wurde der Vorschlag nur kurz in viel breiter angelegten Blaupausen für eine UN-Reform erwähnt, wie zum Beispiel in dem 1970 vorgestellten, zwanzigsten Bericht der „Commission to Study the Organization of Peace“, der Louis B. Sohn vorsah. Es war das Verdienst von Dieter Heinrich und des World Federalist Movement, die Idee zum ersten Mal in einer umfassenderen Weise vorzustellen.

*The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, wie diese Broschüre im englischen Original heisst, hat eine Reihe von wichtigen Prinzipien etabliert, die bis heute Gültigkeit haben und allgemein anerkannt sind. Der gewählte Ansatz ist pragmatisch und realistisch, indem er sich an der fortschreitenden Entwicklung des Europäischen Parlaments orientiert. Es wird argumentiert, dass das langfristige Ziel eines direkt gewählten Weltparlaments nur durch einen stufenweisen, evolutionären Prozess erreicht werden kann. Dies macht die Idee für Politiker und Regierungen besser akzeptabel. Zugleich zeigt die Broschüre die weitreichenden ideologischen und strategischen Implikationen einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO auf fesselnde Weise auf. Ihre bloße Existenz würde, wie Dieter Heinrich formuliert, „die Entstehung eines planetarischen Ethos“ kundtun.

Die Broschüre hatte einige unmittelbare und wichtige Auswirkungen. Der achte Bericht des Komitees für Auswärtige Angelegenheiten und Internationalen Handel des kanadischen Unterhauses beispielsweise empfahl im Frühjahr 1993, dass „Kanada die Entwicklung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen unterstützt und dass wir anbieten, die Vorbereitungssitzung der Versammlung in den Räumlichkeiten des Parlaments zu einem Herzstück unserer Feierlichkeiten zum fünfzigsten Bestehen der Vereinten Nationen im Jahr 1995 machen“. Beeinflusst von diesem Vorstoß, fügte das Europäische Parlament Unterstützung für „eine parlamentarische beratende Versammlung“ in eine Resolution über die UN-Reform ein, die im Februar 1994 verabschiedet wurde. Meines Wissens war dies das erste Mal überhaupt, dass ein Parlament offiziell seine Unterstützung ausdrückte. Die Broschüre wurde prominent in Erskine Childers und Brian Urquhart's bekannter Studie *Renewing the United Nations System* zitiert, in der sie den Vorschlag 1994 aufgriffen. Maurice Bertrand und Robert Muller sind zwei andere altverdiente UN-Beamte, die Notiz nahmen und den Vorschlag unterstützten. So wird erzählt, dass Robert Muller den ganzen Weg nach Victoria

in der kanadischen Provinz British Columbia zurücklegte, um bei einer Konferenz des World Federalist Movement-Kanada zu sprechen. Vom Podium habe er den Teilnehmern zugerufen, dass er Dieters Broschüre gelesen habe, die in den Konferenzunterlagen enthalten war, und er fügte hinzu: „Jetzt weiss ich, warum ich hier herkommen sollte: Um dieses fabelhafte Büchlein zu lesen“.

Schließlich wurde die Idee 1995 wohlwollend in dem berühmten Bericht der Commission on Global Governance erwähnt, wenn auch ohne irgendwelche Quellen. Viele weitere Beispiele könnten angeführt werden. Um es kurz zu machen, Dieter Heinrich's Publikation war ein Meilenstein in den Bemühungen für eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO. Nicht zuletzt schuf sie die politische und theoretische Ausgangslage für die Arbeit unseres Komitees in dieser Sache seit 2004.

Dieses Papier von Dieter Heinrich hatte einen tiefen Einfluss auf mich. Ich glaube, ich habe es erstmals 1997 gelesen, als ich 21 Jahre alt war. Seit jeher bin ich tief davon überzeugt, dass eine Parlamentarische Versammlung der UN ganz genau das ist, was Heinrich behauptet: Womöglich der „wichtigste einzelne Schritt, um den Planeten vor der Zerstörung zu bewahren“. Diese Überzeugung ist der Hauptgrund dafür, weshalb ich mich dazu entschlossen habe, meinen bisherigen Werdegang weitgehend auf dieses Thema zu konzentrieren.

Sicherlich, wie wir heute wissen, war der Optimismus zu Beginn der 1990er im Hinblick auf eine neue Weltordnung unberechtigt. Die UNO und das System der internationalen Institutionen hat keine relevante Strukturreform erlebt. Die einzig wirklich wichtige Entwicklung war aus meiner Sicht der Durchbruch bei der römischen Konferenz zum Internationalen Strafgerichtshof 1998 und die zügige Etablierung des Gerichts in der Nachfolge. Ansonsten hat das System der Nationalstaaten, dessen Unzulänglichkeit von Heinrich in dieser Broschüre so hervorragend bloßgestellt wird, dem Wandel erfolgreich widerstanden — trotz der beispiellosen Revolution, die in der Welt stattfindet, etwa im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, und trotz der Tatsache, dass es inzwischen ziemlich offensichtlich und fast allgemein anerkannt ist, dass das System nicht dazu in der Lage ist, den zentralen globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel oder den Ursachen der globalen Finanzkrise wirksam zu begegnen.

In der Zwischenzeit haben die UN und Regierungen unzählige hochrangige Ausschüsse, Expertenkommissionen, politische Gremien und andere Initiativen in die Welt gesetzt, die einen endlosen Strom von schicken Berichten über die Reform der UNO, die Millennium-Entwicklungsziele und den Bedarf an Global Governance produziert haben. Es ist bezeichnend, dass die Parlamentarische Versammlung des Europarates in einer im Oktober



2009 verabschiedeten Resolution bedauert, dass es „bislang keinen Reformvorschlag gegeben hat, der darauf abzielt, den demokratischen Charakter der Vereinten Nationen zu verbessern“. Bezeichnenderweise hat der Bericht der „Hochrangigen Expertengruppe über die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft“, der 2004 veröffentlicht wurde (und ins Leere gelaufen ist), nur etwa 16 von insgesamt 187 Absätzen dem Thema gewidmet, wie Parlamentarier in die Arbeit der UN einbezogen werden könnten.

Wie dem auch sei, mir geht es um etwas anderes. Was die meisten politischen Entscheidungsträger und Lobbygruppen aufgrund ihres eingeschränkten Interesses für einzelne Themenbereiche übersehen, ist der Umstand, dass es ohne eine Reform des Systems als solchem nicht möglich sein wird, eine grundsätzlich andere Politik auf der globalen Ebene wirklich auch umzusetzen. Es ist nicht möglich, innerhalb der alten Struktur eine neue Weltordnung zu kreieren.

Der Haken bei all dem ist es, dass es innerhalb des Systems keine institutionelle, transformative Kraft gibt, die sich nachhaltig und auf politisch relevante Weise für eine Reform einsetzen könnte. Genau diese Rolle würde eine Parlamentarische Versammlung bei der UN übernehmen. Wie Heinrich in dieser Broschüre darlegt, benötigt die UN ein parlamentarisches Gremium, damit dieses den Transformationsprozess der UN selbst vorantreibt.

Diese Broschüre von Dieter Heinrich ist ein Klassiker, der nichts an Aktualität und Überzeugungskraft eingebüßt hat. Sie sei jedem sehr empfohlen, dem die Zukunft der Menschheit ein Anliegen ist. Wer sich für globale Demokratie und eine reformierte Weltordnung einsetzt, sollte sie unbedingt gelesen haben. Wir hoffen, dass diese Neuauflage neues Interesse wecken wird.

**Andreas Bummel**  
Vorsitzender, Komitee für eine demokratische UNO

## Zusammenfassung

Mit dem rasanten Wachstum der Weltbevölkerung auf bald 10 Milliarden Menschen auf einem Planeten, der bereits jetzt schon kurz vor seiner ökologischen Erschöpfung steht, sieht sich die Menschheit vor Probleme gestellt, die in Komplexität, Ausmaß und Dringlichkeit beispiellos sind. Zu ihrer Bewältigung wird nicht nur eine neue Dimension, sondern auch eine ganz neue Art der internationalen Zusammenarbeit auf Grundlage einer gestärkten und demokratischeren UNO erforderlich sein.

Die UNO muss eine Stärkung erfahren, um die Beziehungen zwischen den verschiedenen Nationalstaaten effektiver regeln zu können und ihnen so ihre freie Selbstverwaltung zu ermöglichen. Sie muss eine Stärkung erfahren, um wesentliche globale Anliegen angehen zu können, die anders nicht zuverlässig bewältigt werden können – von der weltweiten Umweltkrise über humanitäre Hilfe bis zur Abrüstung.

Eine Stärkung der UNO ist nur möglich, wenn sie durch eine direktere Form der Bürgerrepräsentation demokratisiert wird. Mit der Öffnung der UNO für die Beteiligung, den Einfallsreichtum und die Tatkraft aller Menschen – und nicht nur für die Vertreter nationaler Regierungen, wie es heute der Fall ist, – wäre die UNO weit effektiver als bisher. Wir können es uns nicht leisten, darauf zu verzichten. Die Bürger haben das Recht, und auch die Pflicht, gleichwertig an der Verwaltung ihres gemeinsamen Planeten beteiligt zu werden.

Vor allem jedoch ist eine Bürgerrepräsentation in der UNO ein wesentlicher Faktor, um eine grundlegende Reform und Stärkung der Organisation voranzutreiben. Die Erfahrung lehrt, dass dabei von den zumeist auf das nationale Interesse fixierten Regierungen kein ehrliches Engagement erwartet werden kann.

Die mit Abstand adäquateste und bedeutendste Einrichtung, die in der UNO, wie in jeder anderen Regierung auch, eine Bürgervertretung ermöglichen könnte, ist ein Parlament.

Das Europäische Parlament der Europäischen Gemeinschaft ist ein wichtiges Beispiel dafür, wie die Organisation eines überstaatlichen Parlaments aussehen und wie ein solches Parlament bedeutend zur Entwicklung zwischenstaatlicher Organisationen beitragen kann.

Die Geschichte des Europäischen Parlaments legt nahe, dass die erste Stufe im Aufbau eines UN-Parlamentes eine beratende Parla-

mentarische Versammlung sein sollte, die sich aus von nationalstaatlichen Parlamenten gewählten Vertretern zusammensetzt. So könnte auf einfache und budgetschonende Weise ein UN-Parlament eingerichtet und durch die gewählten Repräsentanten aus den nationalen Parlamenten trotzdem eine legitime demokratische Verbindung zwischen der UNO und den Bürgern der Welt geschaffen werden.

Eine Parlamentarische Versammlung würde eine völlig neue Stimme in die Weltpolitik einführen. Während sich die Generalversammlung aus Regierungsvertretern zusammensetzt, die in erster Linie institutionelle Interessen ihres nationalstaatlichen Systems vertreten, bestünde eine Parlamentarische Versammlung aus Individuen, die die Stimme der Bürger verträten. Ein Parlamentarier könnte sich von seinem individuellen Gewissen leiten lassen und wäre in letzter Instanz nur gegenüber den Wählern rechenschaftspflichtig. Die Parlamentarier wären frei von Weisungen, frei von den Zwängen staatlicher Interessen, frei für eine globale Betrachtungsweise – sie hätten etwa die Freiheit dazu, die in der Generalversammlung vertretenen Regierungen zu einem Handeln zu bewegen, das ihrer Ansicht nach eher dem Willen der Bürger entspricht.

Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre relativ problemlos und ohne Revision der UN-Charta möglich. Nach ihrer Gründung könnte sie sich dafür einsetzen, von den Regierungen in ein echtes Parlament umgewandelt zu werden, dessen Mitglieder eines Tages direkt gewählt würden. So müsste sich die Weiterentwicklung des Parlaments und auch der Vereinten Nationen selbst dann nicht länger alleine auf das Engagement der Zivilgesellschaft stützen. Die Parlamentarier selbst, denen ihrerseits zahlreiche Mittel zur Verfügung stehen würden, könnten dazu beitragen. Eine relativ kleine Anstrengung der Zivilgesellschaft in der ersten Phase zur Einrichtung des Parlaments könnte durch die Schaffung eines mächtigen Verbündeten also eine immense Wirkung haben und den Entwicklungsprozess der UNO insgesamt signifikant beschleunigen.

Selbst in ihrer Anfangsphase, in der ihr eine weitgehend symbolische und beratende Rolle zukäme, wäre es der Parlamentarischen Versammlung möglich, deutlich positiven Einfluss auf die internationalen Beziehungen zu nehmen. Sie wäre eine wichtige neue Verbindung zu den nationalstaatlichen Parlamenten und würde in den Staaten der Welt für mehr Rückhalt im Hinblick auf alle Aspekte der UN-Arbeit

sorgen. Sie wäre ein Ausgangspunkt für neue Ideen und neue Initiativen innerhalb des internationalen Systems, um globale Probleme besser zu bewältigen. Sie wäre auch ein wesentliches Organ, um nationalen Regierungen bei der Stärkung der UNO Orientierungshilfe zu geben und entsprechenden Einfluss auf sie zu nehmen.

Vor allem aber wäre eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen ein Symbol, das dazu beitragen könnte, die veralteten ideologischen Denkstrukturen unserer nationalstaatlich orientierten Welt zu ändern. Statt der heutigen auf den Nationalstaat fixierten Ideologie, in der nationale Selbstsucht und Exklusivität zur Tugend erklärt werden, wäre ein Parlament ein Plädoyer für die Vorstellung der Welt als demokratische Gemeinschaft von Bürgern, die wesentliche gemeinsame Interessen und Werte teilen. Die Welt benötigt dringend ein solches neues politisches Verständnis, das die Erde und den Menschen in den Mittelpunkt stellt, da dieses die unverzichtbare moralische Grundlage für wahres politisches Zusammenwirken bei der Behandlung der wichtigen Probleme unserer Zeit darstellt.

Eine Parlamentarische Versammlung dürfte für die weitere Entwicklung der Vereinten Nationen als Ganzes wohl unabdingbar sein. Sie ist wahrscheinlich der bei weitem bedeutendste Schritt, um unseren Planeten vor der Zerstörung zu bewahren.

# 1

## Souveränität, die Bürger und die globale Krise

**O**b wir nun an einen tieferen Sinn der Geschichte glauben oder nicht: eine Tendenz ist auf jeden Fall erkennbar. Die Welt bewegt sich zunehmend auf gegenseitige Abhängigkeit und Integration zu. Vom Möglichen inspiriert und vom Nötigen getrieben, befinden wir uns unweigerlich auf dem Weg zu einer Weltgesellschaft. Im Verlauf dieses Jahrhunderts haben wir bei der Bildung eines globalen Konsenses hinsichtlich gemeinsamer Normen und Institutionen deutliche Fortschritte gemacht — ein Prozess, der seit dem Ende des Kalten Krieges noch an Dynamik gewonnen hat.

Dank der Vereinten Nationen, wo sich ein Großteil dieser Bemühungen konzentriert, ist die Menschheit erstmals durch eine Organisation mit einem umfassenden Grundsatzkatalog in Form der Charta der Vereinten Nationen vereinigt. Ungeachtet ihrer Beschränkungen behaupten sich die Vereinten Nationen seit über einem halben Jahrhundert als Beispiel für internationale Zusammenarbeit und gesellschaftliche Gestaltung. Auch heute noch bedeuten sie einen möglichen Neuanfang für einen politischen Überbau bzw. eine Regierung für unsere entstehende Weltgemeinschaft.

Es bedarf keiner hellseherischen Fähigkeiten, um die groben Konturen der UNO von morgen vorherzusehen. Mit dem drastisch steigenden Bedarf für globale Koordination und Zusammenarbeit werden Regierungen sich dem in zunehmendem Maße zuwenden müssen. Mit der Zeit wird die UNO mehr Autorität benötigen. Im Zuge dieses Bemühens wird sie unweigerlich auch eine Demokratisierung erfahren müssen. Denn sollen ihre Entscheidungen bindend sein, ist dafür mehr Legitimation erforderlich, als ihr im gegenwärtigen Abstimmungssystem zugestanden wird.

Nicht abschätzbar ist dabei, wann und wie schnell diese Weiterentwicklung der UNO geschehen wird und wie viel Schaden und Leid die Welt noch erfahren muss, bis endlich die unabwendbaren Schritte ergriffen werden.

Mit dem rasanten Wachstum der Weltbevölkerung auf bald 10 Milliarden Menschen auf einem Planeten, dessen Umwelt kurz vor der Erschöpfung

steht, sieht sich die Menschheit Problemen gegenübergestellt, die in Komplexität, Ausmaß und Dringlichkeit beispiellos sind.

Mit jedem weiteren Tag sterben zehntausende Menschen an den Folgen der Armut. Das Potenzial unzähliger junger Köpfe wird durch Unterernährung dauerhaft geschädigt. Tausende Hektar Regenwald werden unwiederbringlich vernichtet. Hunderte Lebensformen werden für immer ausgerottet. Die Ozonschicht wird weiter zerstört, während die Konzentration von Treibhausgasen weiter steigt und der Klimawandel dadurch bedrohlich näher rückt. Täglich wird diese Liste der fortwährenden Zerstörung länger – ihr Grauen ist bereits jetzt schon unbegreiflich. Unterdessen geben nationalstaatliche Regierungen täglich über 2 *Milliarden* US-Dollar für militärische Zwecke aus und beschweren sich zugleich über mangelnde Geldmittel zur Bewältigung globaler Probleme.

Isoliert handelnde Nationalstaaten können diese Probleme von internationalem Ausmaß nicht im Alleingang lösen. Ihre Bewältigung erfordert eine neue Dimension der internationalen Zusammenarbeit. Vor allem jedoch ist eine ganz neue Art der Zusammenarbeit erforderlich.

Die Welt benötigt eine bessere Methode zur Entscheidungsfindung und für kollektives Handeln im Interesse der Weltgemeinschaft. Wir benötigen sogar ein Weltrechtssystem, und wir müssen einen Weg finden, die entsprechenden Gesetze rechtzeitig und demokratisch zu gestalten. Wir benötigen eine effektive Umsetzung dieser Gesetze und ein Organ zu ihrer Durchsetzung. Und schließlich muss dieser gesamte Prozess noch entsprechend finanziert werden. All dies läuft letztendlich auf eine Regierung hinaus.

Um diese zu erreichen, müssen sich zwei grundlegende Voraussetzungen des nationalstaatlichen Systems ändern. Zum einen die Verteilung der Souveränität. Zum anderen die Bürgerrepräsentation bei Entscheidungen von internationaler Tragweite.

Absolute Staatssouveränität ist nach wie vor das wichtigste Prinzip der gegenwärtigen Weltordnung. Obwohl diese zunehmend unter Druck gerät und bereits erste Ausnahmen zugelassen wurden, gilt allgemein weiterhin, dass ein Nationalstaat den Entscheidungen einer äußeren Instanz weder unterworfen noch diesbezüglich zur Rechenschaft gezogen werden kann. Diese Doktrin hat unmittelbar zur Folge, dass innerhalb der internationalen Organisationen, einschließlich der UN, keine Gesetzgebung durch Mehrheitsbeschlüsse möglich ist. Stattdessen arbeiten wir in einem langsamen, mühsamen Prozess, an dessen Ende internationale Verträge stehen, in denen die Resolutionen der UN-Generalversammlung so gut wie nicht berücksichtigt werden. Das Ergebnis kennen wir bereits: mangelnde Entscheidungsfähigkeit, in der

Folge mangelndes Handeln und wiederum in der Folge schließlich eine Vertiefung der Krise.

Mehrheitsbeschlüsse in der UNO würden zumindest hinsichtlich einiger globaler Politikbereiche bedeuten, dass der mehrheitliche Wille der Weltbevölkerung für die Minderheit bindend würde. Das Verhalten der Staaten zueinander wäre durch überstaatlich getroffene Entscheidungen geregelt. Die Staaten besäßen dann keine absolute Souveränität mehr – eine Aussicht, der sich viele Regierungen widersetzen. Dennoch liegt darin für die Menschheit letztendlich die einzige gerechte und durchführbare Möglichkeit zur kollektiven Entscheidungsfindung und zur Ergreifung effektiver Maßnahmen gegen globale Probleme.\*

Damit die UNO jedoch wirkliche Entscheidungskompetenz erlangen kann, muss ihre Form der Entscheidungsfindung demokratisiert werden. Damit wären wir beim zweiten grundlegenden Prinzip der heutigen Weltordnung, das sich ändern muss: nämlich, dass die Bürger in Belangen der Global Governance nichts zu suchen haben; dass dieser Verhandlungsprozess allein den Regierungen vorbehalten ist.

Die UNO wird den Problemen unserer Zeit niemals gewachsen sein können, solange sie selbst der entferntesten Form indirekter Beteiligung der Weltbevölkerung verschlossen bleibt. Unsere Krisen haben ein Ausmaß erreicht, das die Regierungen nicht länger im Alleingang zu bewältigen hoffen können, ohne die Weltbevölkerung als mitverantwortlichen Teilnehmer unter Berücksichtigung ihres Willens, ihrer Vorschläge und ihres Engagements einzubinden. Regierungen erkannten dies bereits implizit an, als in der Vorbereitungsphase zur Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung eine bislang einmalige Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft erfolgte. Global Governance muss gegenüber den Vorteilen geöffnet werden, die durch das Engagement und die Bemühungen der gesamten Weltbevölkerung möglich werden. Wir können es uns nicht leisten, darauf zu verzichten.

\* Von Weltföderalisten käme hier einzig der Einwurf, dass die Belange mit Zuständigkeit bei der UNO verfassungsrechtlich auf bestimmte, vereinbarte Bereiche des internationalen bzw. globalen Geschehens beschränkt werden müssten, so dass die uneingeschränkte Souveränität für staatsinterne Angelegenheiten weiterhin bei den Nationalstaaten bliebe. Anders ausgedrückt: Es gäbe dann zwei Arten der Souveränität, die sich auf zwei Regierungsebenen verteilen würden: eine globale Regierungsebene mit globaler Souveränität und die nationalstaatlichen Regierungen mit nationaler Souveränität – und genau darauf beruht das föderalistische Modell im Grunde. Der Nationalstaat bleibt im föderalistischen System nicht nur weiterhin bestehen, sondern wird in seiner Sicherheit und seiner Selbstbestimmung in inneren Angelegenheiten sogar gestärkt.

Die Beteiligung der Weltbevölkerung ist nicht nur für die Ausarbeitung dauerhafter Lösungen der Weltprobleme nötig, sondern auch für die Umgestaltung der UNO selbst zu einem effektiveren Instrument. Die Bürgerrepräsentation könnte sich als unverzichtbar erweisen, um eine wirkliche Reform der UNO voranzutreiben und zu beaufsichtigen.

Das nach Ansicht des World Federalist Movement am besten geeignete Mittel, um die Stimme der Bürger in der UNO zu vertreten, ist ein parlamentarisches UN-Organ. Nach Vorbild des Europäischen Parlaments könnte es zunächst als beratende parlamentarische Versammlung bestehen: zwar noch nicht als echtes Parlament, aber als Vorläufer eines solchen. Seine Mitglieder würden durch die Abgeordneten in den weltweit existierenden Parlamenten gewählt werden – ein einfaches Verfahren, das problemlos implementiert werden könnte. Schrittweise könnte daraus in mehreren Phasen (allerdings hoffentlich schneller, als dies beim Europäischen Parlament der Fall war) ein von den Bürgern gewähltes Organ mit wirklichem politischen Einfluss auf internationaler Ebene werden.

Ein solches parlamentarisches Organ würde bei den vor den Vereinten Nationen vorgebrachten Problemen nicht nur eine neue, sondern auch eine grundlegend andere Stimme vertreten. Während heute in der Generalversammlung die Stimmen nationaler Regierungsinstitutionen durch Diplomaten vertreten werden, wäre die Stimme eines UN-Parlamentariers die eines Bürgers, der für die Bürger spricht. Während die von Diplomaten eingenommenen Positionen in den jeweiligen Hauptstädten von Personen bestimmt werden, die oftmals kaum am gegenseitigen Austausch in einer Debatte beteiligt oder interessiert sind, wäre ein Parlamentarier in der Lage, aus seinem Gewissen als Einzelperson heraus Positionen einzunehmen, und wäre in letzter Instanz nur den Wählern rechenschaftspflichtig. Die Parlamentarier wären frei von Weisungen, frei von den Zwängen des Staatsinteresses, frei für eine Betrachtungsweise aus globaler Perspektive – sie hätten unter anderem auch die Freiheit, die in der Generalversammlung vertretenen Regierungen zu einem schnelleren Handeln zu bewegen, zu einem Handeln, das ihrer Ansicht nach eher dem Willen der Bürger entspricht.

Beide Stimmen sind nötig, doch nur eine ist bisher vertreten. Entsprechend wird der UN-Apparat auf institutionelle Regierungsinteressen ausgerichtet, die mitunter nur indirekt auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Bürger eingehen. Die Bedürfnisse der Bürger verlangen nach einer schnellen und gerechten Lösung von Problemen. Da so viele Regierungen jedoch davon überzeugt sind, ihre uneingeschränkte Souveränität als Nation als vorrangiges Interesse wahren zu müssen, können wir uns bei der möglichen Lösung der verschiedenen Weltprobleme nicht auf sie alleine verlassen. Insbesondere können wir uns nicht darauf verlassen, dass sie Initiativen ergreifen, die zur



Stärkung der UN erforderlich sind – und gerade das ist der wichtigste Schritt zur Lösung vieler Probleme.

Die Stimme der Bürger, vertreten durch ein UNO-Parlament, ist daher unabdingbar. Nicht nur, um die von der UNO behandelten Probleme aus einer anderen Perspektive zu beleuchten, sondern auch als Gegengewicht zu den Regierungen und zur Überwindung der institutionellen Trägheit der Regierungen im Bemühen um eine UN-Reform.

Die Umwandlung der UNO in ein demokratisches Gremium mit Regierungskompetenz für die gesamte Menschheit ist die mit Abstand bedeutendste politische Aufgabe unseres Zeitalters. Während die Nationalstaaten inzwischen zwar größere Anstrengungen zur Zusammenarbeit unternehmen als in der Vergangenheit und dabei zunehmend auch auf die Vereinten Nationen zurückgreifen, scheinen sie der Notwendigkeit tatsächlicher Veränderungen im System zugunsten einer souveräneren und demokratischeren UNO mit unveränderter Gleichgültigkeit gegenüberzustehen. Einige der größten Staaten haben ihren Widerstand gegenüber einer solchen Veränderung – in unfassbarer Verleugnung unserer sich zuspitzenden Lage – damit gerechtfertigt, dass die UNO letztendlich doch effektiv arbeite.

Nichtsdestotrotz liegt es am Ende weiterhin in den Händen der UNO-Mitgliedsstaaten, über das Tempo der Weiterentwicklung der UNO zu bestimmen. Werden sie erst durch eine Abfolge von Katastrophen dazu getrieben werden, die UNO neu zu formieren? Oder können wir, als vernunftbegabte Spezies mit Intelligenz und der Fähigkeit zur Voraussicht, weiteres Leid abwenden und rational an diesem Ziel arbeiten? Die gegenwärtige Selbstgefälligkeit der Regierungen ist angsterregend.

Die Veränderung muss zweifellos von irgendwoher ausgehen. Wenn nicht von den Regierungen, woher sonst als von den Bürgern? Doch wie kann der Druck durch die Bürger auf Regierungen in einer Kampagne organisiert und aufrecht erhalten werden, wenn diese sich um etwas so abstraktes wie die Reform und Stärkung der UNO zentriert?

Was wäre, wenn die zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Verbündeten im UN-System selbst hätten, um das Interesse der Bürger in der UNO zu vertreten und die Neuformierung der UNO voranzutreiben? Im Idealfall würde es sich dabei um ein offizielles UN-Gremium handeln, über das die Bürger direkt vertreten werden könnten. Glücklicherweise haben viele Staaten bereits Erfahrung mit solchen Einrichtungen, also mit einer institutionellen Struktur, die eine direkte Bürgerrepräsentation in der Regierung ermöglicht. Diese Struktur nennt sich Parlament.

Ein parlamentarisches Organ bei den Vereinten Nationen hätte selbst als rein beratendes Gremium enormes Potenzial zur effektiveren Gestaltung der

UNO als Organisation. Bereits in ihrer Anfangsphase wäre eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wertvoll:

- für die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen und Übereinkommen;
- um der UNO in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten mehr Rückhalt zu geben;
- um den Trend zur Demokratie in den verschiedenen Ländern der Welt zu stärken;
- zur Förderung eines neuen planetarischen Ethos durch Symbolisierung der Idee von der Welt als eine Gemeinschaft.

Vor allem könnte sie jedoch für mehr Antrieb, Einfluss und Übersicht beim komplexen und hoch politisierten Prozess zur Reform der UNO sorgen.

### **Die Europäische Gemeinschaft als Beispiel**

Das lehrreichste Beispiel aus jüngerer Vergangenheit bezüglich der Entwicklung einer Organisation, in der souveräne Regierungen in einem sich fortwährend weiter entwickelnden überstaatlichen Entscheidungsprozess vereint sind, ist die Europäische Gemeinschaft (EG).

Anfang der 1980er schwächelte und litt die EG an einer Reihe lähmender Probleme, die unter dem bezeichnenden Beinamen „Eurosklерose“ bekannt wurden. Diese Krise Westeuropas wurzelte in seinen überholten Institutionen, ganz besonders im Hinblick auf Entscheidungsprozesse. Da jede der zwölf souveränen Regierungen die Kompetenz besaß, einen Konsens zu blockieren, kam es zu keinen Entscheidungen mehr und der Fortschritt stockte. Die Regierungen waren zwar oftmals frustriert, schienen jedoch unfähig oder unwillig, etwas dagegen zu unternehmen. Die Trägheit der Regierungen wurde schließlich durch den externen Druck der Bürger überwunden. Zivilgesellschaftliche Organisationen verschiedenster Art, sogar aus der Wirtschaft, setzten sich für die „europäische Idee“ ein und hatten dabei einen mächtigen Verbündeten – nämlich eine andere Form von Bürgerorganisation, eine Institution, die in der Lage war, aus der EG heraus den nötigen Impuls zur Veränderung zu geben. Diese Institution war das Europäische Parlament.

Das Europäische Parlament wurde 1979, nach seinen Anfängen als parlamentarische Versammlung, ein direkt gewähltes Organ. Obwohl es nach wie vor nur über wenige Kompetenzen verfügte, war es immerhin ein Gremium von Politikern, die ausschließlich mit europäischen Anliegen betraut

waren. Als Reaktion auf die Orientierungslosigkeit der Regierungen formulierte das Parlament unter der Leitung des italienischen Föderalisten Altiero Spinelli einen Verfassungsentwurf zur Schaffung eines föderalen Europa mit echter Legislative, der den Regierungen vorgelegt wurde. Dieser Schritt des Parlaments entsprach genau dem Bedürfnis der Bürger Europas nach einer effektiveren Repräsentation auf EG-Ebene.

Es war ein kühnes Unternehmen, dem sich die Regierungen allerdings nicht gänzlich verschließen konnten. Unter Zugzwang entwickelten und übernahmen die Regierungen schließlich eine Reihe von Gegenvorschlägen, die die EG grundlegend reformieren und stärken sollten. In vielen Bereichen trat im Entscheidungsprozess zwischen den Regierungen die bindende, gewichtete Abstimmung an die Stelle von Konsensentscheidungen. Ein oder zwei Staaten konnten nun nicht mehr alleine allen Fortschritt blockieren. Da der Entscheidungsfluss somit wieder gewährleistet war, erfuhr die Europäische Gemeinschaft eine Wiederbelebung und bewegte sich zunehmend auf stärkere politische und wirtschaftliche Integration zu. Zudem wurden auch die Kompetenzen des Parlaments erweitert.

Erwähnenswert ist dabei vor allem, dass es das Europäische Parlament war, das diesen institutionellen Umschwung als treibende Kraft dynamisierte. Die nationalstaatlichen Regierungen waren sich der Notwendigkeit eines Wandels bewusst, schienen jedoch nicht handlungsfähig zu sein, bis das Bemühen um eine Verfassung schließlich durch das Europäische Parlament vorangetrieben wurde. Zwar kann das europäische Vorbild natürlich so nicht vollständig auf die Vereinten Nationen übertragen werden, doch zumindest ein Aspekt ist hier dennoch relevant und unbestreitbar: auch die UNO benötigt sehr wahrscheinlich eine parlamentarische Einrichtung, um bei der Neuformierung der UNO entscheidend mitwirken zu können. Dies ist wohl die wichtigste Lehre aus der europäischen Geschichte für alle, die heute auf eine Reformierung der UNO hinarbeiten.

### **Die Überwindung der Grenzen nationalstaatlicher Souveränität**

Wenn wir mit unserer Auffassung recht haben, dass die Welt die UNO als eine Regierungsinstanz benötigt, die mit wirklicher Handlungsgewalt zur Behandlung globaler Probleme ausgestattet ist und wenn es stimmt, dass die Nationalstaaten die Neuformierung der UNO wohl kaum von sich aus veranlassen werden, dann ist die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen für das globale Überleben wohl unabding-

bar. Sie wäre in diesem Fall einer der allerwichtigsten politischen Vorschläge unseres Zeitalters.

Ohne eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen, die Einfluss nehmen könnte, wird wohl stets der nötige politische Wille fehlen, um sich der Kernaufgabe beim Aufbau einer effektiveren internationalen Ordnung zu widmen: nämlich der Umverteilung der Souveränitäten durch eine Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität und gleichzeitiger Ausweitung der Souveränität demokratischer Weltinstitutionen. Unter dem Begriff „Souveränität“ verstehen wir hier einfach die Befugnis zur Verabschiedung und Durchsetzung von Gesetzen.

Bis die UNO (oder möglicherweise eine neue, noch nicht vorhersehbare Weltorganisation, die an die Stelle der UNO treten könnte) die Souveränität besitzt, Gesetze für die Weltgemeinschaft zu verabschieden, werden unsere schlimmsten Probleme ungelöst bleiben und unsere kritische Lage wird sich verschärfen. Unsere Probleme werden nicht zu lösen sein, da sich die Welt heute in einer ähnlich misslichen Situation befindet wie Europa Anfang der 1980er. Angesichts der zahlreichen und dringenden Nöte der Welt ist die heutige Methode der Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene – nämlich durch internationale Verträge zwischen souveränen Staaten – eklatant unzureichend.

Die Doktrin der nationalstaatlichen Souveränität bedeutet, dass ein Staat in außenpolitischen Angelegenheiten nur an die von ihm unterzeichneten Verträge gebunden ist – er unterliegt also nicht den Bestimmungen internationaler Verträge, die von anderen Staaten angenommen wurden, selbst wenn diese in der überwiegenden Mehrheit sind. Aufgrund ihrer freiwilligen Natur stellen internationale Verträge nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, da die verhandelnden Parteien für möglichst effektive Verträge darum bemüht sind, (besonders unter den Großmächten) eine ausreichende Anzahl von Unterzeichnerstaaten zu sichern. Zudem kann es Jahrzehnte dauern, bis die bedeutenderen Verträge zu den wichtigsten Themenbereichen (z.B. das Seerechtsübereinkommen) ausgehandelt sind – und bis dahin kann sich die Lage längst geändert haben. Hat man sich schließlich auf den Wortlaut eines Vertrags geeinigt, müssen die Staaten, die ihn verhandelt haben, ihn nicht einmal unterzeichnen. Und selbst bei Unterzeichnung können sie jederzeit zu einem späteren Zeitpunkt wieder aussteigen, da die meisten Verträge entsprechende Ausstiegsklauseln vorsehen. In der Folge entsteht eine Rechtsordnung, die einem Flickenteppich gleicht: je nach Staat gelten unterschiedliche Rechtsbestimmungen, und zwar meistens nur solche, die dem Staat genehm sind, und auch dann nur auf unverbindlicher Basis.

Die mit der Rechtssetzung durch internationale Verträge einhergehenden Probleme werden durch das Fehlen von Organisationen für effektives inter-

nationales Regierungshandeln noch weiter vertieft. So gibt es beispielsweise nur wenige Mechanismen, durch die Verträge durchgesetzt oder Konflikte geschlichtet werden könnten. Der internationale öffentliche Verwaltungsapparat der UN ist zur Implementierung vieler Programme zu klein und seine Autorität ist dafür auch zu schwach. In der Summe führen der Charakter der Verhandlungsprozesse und der Mangel an Umsetzungsmechanismen dazu, dass die Akzeptanz von eigentlich völlig logischen und notwendigen Vorschlägen zu vielen Themen so unrealistisch scheint, dass sie erst gar nicht erwogen werden.

Absolute nationalstaatliche Souveränität, bei der jeder Staat sein eigenes Recht schafft, mag im Zeitalter der Dampfschiffe, Telegramme und Kavallerie durchaus eine akzeptable Vorstellung gewesen sein. Im Zeitalter von Flugreisen, Telekommunikation und Atomraketen bedeutet sie eine Katastrophe. Die voranschreitende Technologie hat uns materiell voneinander abhängig gemacht und mit der Macht ausgestattet, uns gegenseitig zu beeinflussen und sogar zu zerstören. Womit kann eine Doktrin gerechtfertigt werden, die vorgibt, dass die rund 200 Staaten dieses Planeten unbegrenzte Freiheiten besitzen können, ohne zusammenarbeiten oder die Bedürfnisse und Meinungen anderer respektieren zu müssen? In wessen Interesse wird diese Doktrin aufrechterhalten? Jedenfalls weder im Interesse der Menschheit noch in dem des Planeten.

Die nationalstaatliche Souveränität ist seit langem nicht mehr gleichbedeutend mit der Kontrolle über innerstaatliche Angelegenheiten. Wenn jeder Staat souverän ist, sind alle den Nebenfolgen souveräner Entscheidungen anderer ausgesetzt. Die mächtigsten unter ihnen haben zwar durch die Ausübung von Druck oder auch durch Erkaufen der Unterstützung anderer manchmal vielleicht etwas weniger darunter zu leiden. Doch manchen Konsequenzen nationalstaatlicher Souveränität können sich selbst die Großmächte nicht entziehen: Deutlich sichtbar wird dies am Beispiel der „Tragik der Allmende“. Die Allmende ist in diesem Fall die globale Biosphäre. Die Biosphäre wird rücksichtslos zerstört, da ohne eine Weltorganisation, die auf Weltebene Regelwerke verabschieden und durchsetzen kann, jeder Staat aus eigener Sicht urteilt und es folglich für vorteilhafter hält, wie jeder andere Staat auch die Umwelt auszubeuten, statt gemeinsame Schritte zu ihrem Schutz zu unternehmen. (Siehe Kasten.)

## **Ein Weg aus der Tragik der Allmende: gemeinsame Regulierung zugunsten des gemeinsamen Wohls**

Der Begriff „Tragik der Allmende“ steht für eine Widerspruchssituation, bei der autonome Individuen bzw. Gruppen auf „rationale“ Weise dazu gebracht werden, ein freies, erneuerbares – jedoch erschöpfliches – öffentliches Gut durch Übernutzung zu zerstören. Die Allmende war ursprünglich die gemeinschaftlich genutzte Fläche eines Dorfes. Heute versteht man unter diesem Begriff globale öffentliche Güter wie z.B. die Erdatmosphäre oder Fischbestände in internationalen Gewässern.

Die Situation stellt sich für jede Nutzergruppe gleich dar: Wird das öffentliche Gut – zum Beispiel durch weitere Fänge eines bedrohten Fischbestands – durch eine Gruppe genutzt, so gehen sämtliche Vorteile und Gewinne daraus an diese Gruppe. Die Kosten (weitere Schädigung des Fischbestands) hingegen werden auf die gesamte Gemeinschaft aller Nutzer verteilt, von der diese Gruppe nur einen kleinen Teil ausmacht. Für jede Nutzergruppe finden die Kosten für die Eigennutzung des Gutes jeweils beträchtlichen Ausgleich durch die unmittelbar entstehenden Vorteile und Gewinne.

Wenn allerdings alle Nutzergruppen mit dieser Mentalität handeln und das ohnehin bedrohte öffentliche Gut weiterhin ausbeuten, können die Kosten für seine gemeinsame Nutzung durch alle Nutzergruppen bald höher sein als der erzielte Nutzen. Die, vielleicht endgültige, Erschöpfung eines gemeinsamen öffentlichen Gutes kann Kosten bedeuten, die den Wert aller Nutzfaktoren zusammen weitaus übertreffen. In der Folge entsteht eine Situation, die für niemanden von Vorteil ist und die alle lieber vermieden hätten.

Doch obwohl alle Nutzergruppen das Gut lieber bewahren möchten, erliegen sie alle der Logik der Situation. Obwohl sie die sich abzeichnende Tragödie vielleicht erkennen, können sie in keiner Weise dagegen steuern, solange sie sich nicht sicher sein können, dass andere entsprechend mitziehen. Nutzergruppen, die tatsächlich Schritte zur Besserung der Situation unternehmen (in unserem Beispiel durch Verzicht auf Fischfänge), müssen feststellen, dass der Verlust durch Nichtnutzung des Gutes von ihnen alleine geschultert wird, wohingegen der Nutzen aus ihrem geleisteten Verzicht allen Nutzergruppen gleichermaßen zufließt – auch jenen, die weiterhin verantwortungslos weiterfischen.

Der Ausweg aus dieser misslichen Lage besteht darin, Nutzen und Verzicht miteinander zu verknüpfen. Dies kann nur durch gesellschaftliche Organisation gelingen, z.B. durch ein System zur Regulierung der Ressourcennutzung.

Weiterführende Analysen werden noch verdeutlichen, dass die effektive Regulierung einer Allmende in vielen Fällen letztendlich nur durch eine souveräne (idealerweise natürlich demokratisch durch die Nutzergruppen eingerichtete) Zentralbehörde mit entsprechender Exekutivgewalt möglich ist. Ein gemeinsames Regelwerk kann nur dann funktionieren, wenn es weltweit einheitlich gilt. Zu groß ist die Anzahl der Verweigerer und Nutznießer, die sich nach und nach im System zeigen werden, je mehr die Teilnehmer sich in ihrem Verzicht ungerecht durch andere ausgenutzt fühlen.

Die Logik, die die Regulierung der Allmende bedingt, ist eingängig und gehört zu den treibenden Kräften zur Förderung internationaler politischer Integration in einer Zeit zunehmender gegenseitiger Abhängigkeiten.

Es ist kein Geheimnis, dass Regierungen und Regierungsbeamte neben den Interessen ihres Landes außerdem noch sehr viel enger gefasste Interessen vertreten: nämlich den Selbsterhalt ihrer jeweiligen Institutionen. Die zögerlichen Bemühungen mancher nationalstaatlicher Regierungen um die Stärkung der Souveränität internationaler Organisationen wie der UNO liegt teilweise an dem dadurch bedingten Interessenkonflikt: sie würden sich damit ihrem institutionellen Grundsatz entgegenstellen, durch den sie an die Wahrung nationalstaatlicher Privilegien und ihres nationalstaatlichen Machtprestiges gehalten sind.

Unter dem Druck von Sachzwängen lockern manche Regierungen jedoch ihren Standpunkt über die Absolutheit ihrer nationalstaatlichen Souveränität. Sie zeigen zunehmende Bereitschaft zu Zugeständnissen, wenn die Praxis über den Grundsatz gestellt werden muss, z.B. bei der Intervention gegen die Apartheid-Gesetze in Südafrika oder bei der Entsendung von UNO-Polizisten zum Schutz der Kurden im Irak. Doch wie das Beispiel Europas bereits zeigte: Selbst wenn die Regierungen sich doch eines Tages auf eine stärkere allgemeine Einschränkung des Grundsatzes der nationalstaatlichen Souveränität zugunsten kollektiver Ansätze verständigen, muss daraus nicht zwangsläufig folgen, dass auch tatsächlich ausreichende Maßnahmen zur Stärkung der Souveränität internationaler Organisationen ergriffen werden, um kol-

lektives Handeln zu ermöglichen.

Zu oft schon hat die Welt erlebt, wie die politischen Visionen eines Regierungsoberhauptes fortwährend dadurch untergraben werden, dass der eigene Außenminister unzählige Gelegenheiten nicht ergreift, um entsprechend zu handeln. Tatsächliche Schritte zur Veränderung bleiben dann aus, es bleibt leere Rhetorik. Gelegentlich kommt es aber auch vor, dass Regierungen Druck von außen durchaus wünschen, ja sogar benötigen, um ein Vorhaben voranzutreiben, das sie im Grunde zwar eigentlich verwirklichen möchten, zu dem sie sich in der Praxis jedoch einfach nicht durchringen können. Ein Beispiel wären eben machtpolitische Zugeständnisse. Regierungen reagieren dabei auf Initiativen von außen zwar mitunter positiv, möchten jedoch nicht zu bereitwillig erscheinen, indem sie eigene Vorschläge vorlegen. Die Hoffnung, dass nationalstaatliche Regierungen sich um die Stärkung der UN bemühen, entspricht der Hoffnung, dass Füchse sich zusammentun, um einen sicheren Hühnerstall zu bauen. Ihr Herz wird einfach nicht bei der Sache sein. Das soll nicht heißen, dass die Regierungen niemals nachgeben werden (das geschieht jetzt schon allmählich, da zunehmend weitere Interessen eine Rolle spielen). Es erklärt aber teilweise, weshalb spontane Bemühungen der Regierungen um eine UN-Reform unwahrscheinlich sind und warum folglich die treibende Kraft von einer anderen Quelle kommen muss.

### **Wir, die Völker. . .**

Die Charta der Vereinten Nationen beginnt mit den Worten: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“. In Wirklichkeit jedoch ist die UNO keine Versammlung der Völker, sondern ihrer Regierungen – und selbst das ist nicht einmal die ganze Wahrheit. Schließen wir nämlich in der Definition des Begriffs ‚Regierung‘ auch die Legislative bzw. das Parlament mit ein, so repräsentiert der ständige UNO-Vertreter eines Landes unter Umständen nicht einmal die gesamte Regierung des Landes, sondern ausschließlich die *Exekutive* der Regierung. So ist in den USA beispielsweise alleine das Weiße Haus, also die Exekutive, durch das Außenministerium in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vertreten, und nicht etwa die gesamte Regierung, zu der auch der Kongress, also die Legislative, gehört.



Dennoch tragen auch Parlamente, die nicht in der UNO vertreten sind, in vielen Ländern durchaus Verantwortung im Hinblick auf die UNO. Als legislativer Instanz obliegt es letztlich ihnen, UN-Abkommen zu ratifizieren, zahlreiche UN-Resolutionen umzusetzen und weitere Aspekte der Regierungspolitik hinsichtlich der UN zu billigen, z. B. die staatlichen Beitragszahlungen zum Budget der Organisation. Eine Verbindung zwischen den Parlamenten und den Vereinten Nationen könnte die Unterstützung der Mitgliedstaaten für die UNO und für die durch sie getroffenen Entscheidungen festigen. Statt jedoch direkt mit der UNO zu interagieren, müssen die Parlamente sich damit begnügen, darauf zu reagieren, was ihnen durch die Vertreter der Exekutive und anderen Regierungsbereichen vorgelegt wird.

Die UNO nimmt nach wie vor eine bedeutende Rolle als Versammlungsort der Staats- und Regierungschefs der Welt ein (obwohl sie in der Praxis eigentlich eher ein Versammlungsort ihrer Botschafter ist). Sie ist ein weltweites Forum, in dem diese Akteure diskutieren und verhandeln können. Sie überlässt jedoch die Kompetenz zu globalen Entscheidungen über die schwerwiegendsten Probleme unseres Planeten einer unglaublich kleinen Gruppe von Politikern.

Die Fähigkeit der Staats- und Regierungschefs, auch als globale Entscheidungsträger zu handeln, wird durch die dazu in Konflikt stehenden Anforderungen innenpolitischer Aufgaben ernsthaft kompromittiert. Darüber hinaus sind selbst die gewissenhaftesten Führungsspitzen in einer ethischen Matrix gefangen: ihr Amt verpflichtet sie eidlich dazu, der Förderung und Verteidigung nationalstaatlicher Interessen gegenüber globalen Interessen Vorrang zu geben.

Die UNO leidet in ihrer jetzigen Form folglich sowohl unter mangelnder *Entscheidungsfähigkeit* als auch unter einem fehlenden angemessenen globalen Bezugsrahmen für jene Machthaber, die über globale Anliegen in letzter Instanz entscheiden. Viele Ideen, die zur Rettung unseres Planeten beitragen könnten, erreichen das System einfach nicht. Wenn doch, scheitern sie, da die zuständigen Entscheidungsträger nicht mit aufrichtigem Interesse für die Welt als Ganzes handeln.

Das Recht der Bürger auf möglichst direkte Repräsentation bei den politischen Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, ist ein fundamentales demokratisches Prinzip. Heute sind die wichtigsten Entscheidungen, die für das Leben aller Bürger relevant sind, von internationaler Tragweite: Abkommen (oder auch nicht) über Abrüstung, die Weltwirtschaft, den Schutz der globalen Biosphäre und schließlich die für alle vorgenannten Punkte relevanten Abkommen über den Aufbau und die Arbeitsweise des internationalen Systems, einschließlich der Vereinten Nationen.

Die nur indirekte und entfernte Repräsentation der Bürger bei der Behandlung dieser bedeutenden Themen und die Verwaschung der Bürgerstimme durch viele regierungspolitische und bürokratische Reglementierungsebenen hinweg haben ernsthafte Folgen für die weltweite politische Kultur. Sie führt zur Verdrossenheit der meisten Bürger gegenüber den globalen Prozessen und gegenüber den Vereinten Nationen. Sie führt zu Passivität, da die Menschen glauben, die Geschehnisse in der Welt nicht beeinflussen zu können oder für globale Probleme nicht selbst verantwortlich zu sein, oder da sie glauben, die Regierungen würden sich schon darum kümmern. Sie führt zu einer Entmutigung von Bürgerinitiativen und der globale Entscheidungsprozess wird von einer wesentlichen Ideen- und Antriebsquelle abgeschnitten.

Ungeachtet der geschichtlichen Gründe kann es für diese Situation keine Rechtfertigung mehr in einer Zeit geben, in der demokratische Bewegungen das Gesicht der Welt verändern und die Welt selbst dringend drastisch verbesserte internationale Institutionen nötig hat.

Die Geschichte der Menschheit, besonders in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts, hat gezeigt, dass ein demokratisches Regierungssystem die effektivste und annehmbarste Form der Staatsführung ist. Demokratie mag zwar keine Garantie für eine gute Regierung sein, doch ihr Nichtvorhandensein ist ein sicherer Indikator für schlechte Regierungsführung. Das gilt unverändert auch für die größte Gemeinschaft unserer Menschheit, nämlich die Welt. Mangelnde Demokratie auf weltpolitischer Ebene zieht dieselben Folgen nach sich wie auf innenpolitischer Ebene: schlechte Entscheidungen, Entscheidungen im Eigeninteresse der Entscheidungsträger, Verschwendung von Ressourcen und das Ausbleiben effektiver Maßnahmen.

Wenn die Welt tatsächlich dringend bessere Governance benötigt, sollten wir, auch ohne den schmerzhaften Lernprozess der nationalstaatlichen Politik erneut durchlaufen zu müssen, eines unweigerlich feststellen können: eine bürgernahe Demokratie ist die auf Dauer verlässlichste, ja sogar gerechteste und legitimste Regierungsform für eine planetarische Gesellschaft.

## 2

# Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung

Die Idee eines Weltparlaments ist an sich nicht neu. Bereits im vergangenen Jahrhundert sprach Tennyson in seinem Gedicht „Locksley Hall“ von einem überstaatlichen „Parlament der Menschheit“, und damit war er nicht der erste. Seit der Gründung der Vereinten Nationen hat es in jüngerer Zeit immer wieder Vorschläge für die Einrichtung einer gewählten Volkskammer innerhalb der Organisation gegeben. Manche waren dem hier behandelten Modell nicht unähnlich.

Neu ist jedoch, dass ein Parlament bei den Vereinten Nationen nun plötzlich vorstellbar und erreichbar geworden ist. Dazu kam es nicht nur durch das Ende des Kalten Krieges, sondern auch aufgrund des stetig steigenden Tempos, mit dem die Staaten in der Welt die parlamentarische Demokratie als nationalstaatliches Modell übernehmen. Mehr denn je entsteht so eine Grundlage, um die Verwirklichung einer Bürgerdemokratie in der internationalen Politik zu fördern. Auch wäre da noch das zunehmend erfolgreiche europäische Experiment, das inzwischen zu einem inspirierenden Modell für eine ähnliche Entwicklung bei den Vereinten Nationen gereift ist.

Eine weitere ermutigende aktuellere Entwicklung ist die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die rund 50 Mitgliedstaaten der OSZE umspannen die nördliche Halbkugel von Vancouver bis Wladiwostok. Sie repräsentieren die stärksten Wirtschafts- und Militärmächte der Welt sowie vier der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats. Da sie zu dem Schluss gekommen sind, dass die nun unter dem Schirm der OSZE entstehenden Organisationen von einer parlamentarischen Versammlung profitieren würden, haben wir Grund zur Hoffnung, ja sogar Anlass zur Erwartung, dass sie auch die Einrichtung einer Versammlung bei den Vereinten Nationen unterstützen werden. Ihre Anzahl alleine könnte zusammen mit den anderen Demokratien der Welt schon ihren Erfolg sichern.

Es gibt hinreichend Anlass zum Optimismus, dass die nötige Unterstützung der Regierungen für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen gesichert werden kann, insbesondere wenn zivilgesellschaftliche Gruppen eine effektive internationale Kampagne auf die Beine stellen könnten, um eine solche Initiative zu unterstützen. Dennoch müssen wir damit rechnen, dass das Modell auch zahlreiche Gegner auf den Plan rufen wird. Die UNO ist eine seit langem existierende Einrichtung, und viele, die in der alten staatsorientierten Sichtweise auf die UNO gefangen sind oder dort Karriere gemacht haben, werden keine Veränderung wünschen. Daher ist es wichtig, die Idee so überzeugend wie möglich zu formulieren, und zwar in einer Form, die keine Angriffsfläche bietet und die es potenziellen Befürwortern innerhalb der UNO sowie den Außenministern der Welt ermöglicht, in einem konventionellen Umfeld als Fürsprecher des Vorschlags zu handeln.

### **Repräsentation: eine Frage der Strategie**

Ein Weltparlament kann auf viele unterschiedliche Weisen konzipiert werden und im Laufe der Jahre wurden zahlreiche Vorschläge dazu vorgelegt. In einigen Initiativen aus Zeiten des Kalten Krieges, als die Unterstützung dieser Idee durch die Regierungen weitaus unwahrscheinlicher war, wurden die Bürger dazu aufgefordert, die Regierungen einfach zu umgehen und selbst ein Parlament zu organisieren. Es gab zum Beispiel Vorschläge, nach denen sich die Menschen selbst als Weltbürger erklären und provisorische Weltparlamente aus ihren eigenen Reihen wählen sollten. Wieder andere Vorschläge galten der Schaffung von Bürgerkammern, die aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt sein sollten.

Ungeachtet der potenziellen Vorzüge solcher Eigeninitiativen, gibt es in der heutigen Zeit gute Gründe dafür, eine Strategie vorzuziehen, die die Regierungen selbst dazu bewegt, ein parlamentarisches UN-Organ zu schaffen. So werden viele Fallstricke der selbsternannten und von der Zivilgesellschaft selbst organisierten Gremien umgangen, insbesondere Probleme bezüglich der Legitimität und Effektivität des geschaffenen Organs und der damit verbundenen Kosten.

Ein auf zivilgesellschaftliche Eigeninitiative gestützter Ansatz würde sowohl in Form von organisatorischem als auch finanziellem Aufwand einen hohen Tribut fordern. Sollte eine solche Initiative auf irgendeiner Ebene tatsächlich Erfolg haben, würde damit das Augenmerk abgelenkt werden: wertvolle zivilgesellschaftliche Ressourcen, die heute zur Druckausübung

bei vielen speziellen Themen verwendet werden, würden stattdessen zur Einrichtung und Aufrechterhaltung einer weltweiten institutionellen Struktur umgelenkt. Zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs haben viel Erfahrung darin, erfolgreich politischen Druck auf Regierungen auszuüben. Beim Betrieb einer übergreifenden internationalen Struktur sind sie weitaus weniger geübt. In der Folge könnte der auf Regierungen ausgeübte Veränderungsdruck sogar geringer ausfallen, statt erhöht zu werden. Und die Legitimität der geschaffenen Versammlung wäre immer zweifelhaft (wer wird dort tatsächlich repräsentiert?) und als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines echten Weltparlaments von überaus fraglichem Wert. Diese und andere Probleme könnten erklären, warum die Resonanz von Nichtregierungsorganisationen auf diesen Ansatz bisher verhalten war.

Ein Ansatz, der sich bei den Regierungen bereits als seriöses Konzept bewährt hat, ist das gradualistische Vorgehen bei der Entwicklung des Europäischen Parlaments. Bei diesem Ansatz obliegt es den Regierungen selbst, die parlamentarische Versammlung einzurichten – ohnehin eine Grundvoraussetzung, wenn sie im UN-System operieren soll. Die Anerkennung und Legitimierung einer parlamentarischen Versammlung durch die Regierungen ist ein entscheidender Faktor für ihren Einfluss auf diese Regierungen, für ihre Symbolkraft und für ihr Potenzial, sich zu einem echten Parlament zu entwickeln.

Ein Plan, der darauf abzielt, dass die Regierungen selbst eine Parlamentarische Versammlung etablieren, muss zwangsläufig die nötige Seriosität in den Augen dieser Regierungen besitzen. Zugleich muss das Konzept auch aus dem Blickwinkel der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft glaubwürdig sein, da deren gemeinsame Anstrengung nötig sein wird, um die Regierungen zum Handeln zu bewegen. Hierin liegt ein Zwiespalt: Vorschläge, die so gemäßigt sind, dass sie von Regierungen ernst genommen werden, erscheinen möglicherweise zu unwesentlich, um Nichtregierungsorganisationen zur Unterstützung zu bewegen, und Vorschläge, die mutig genug sind, um ihr Interesse zu wecken, werden dagegen von Regierungen möglicherweise als unrealistisch eingestuft.

Nirgends tritt dieser Zwiespalt deutlicher zu Tage als bei der Frage danach, wie die Mitglieder einer im Rahmen eines zwischenstaatlichen Prozesses eingerichteten parlamentarischen Versammlung gewählt werden sollen. Um als Volksvertreter die nötige Legitimität zu erlangen, müssen die Mitglieder einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen auf eine Weise gewählt werden, durch die eine rechtmäßige und nachvollziehbare demokratische Verbindung mit den Bürgern in den Wahlbezirken entsteht. Um von den Regierungen akzeptiert zu werden, muss der Prozess zur Auswahl der Vertreter aber auch hier und heute „realistisch“ und durch-

föhrbar sein. Er muss unkompliziert und finanziell tragbar sein. Der Zwiespalt zwischen „demokratisch“ und „realistisch“ entsteht durch die Tatsache, dass mit zunehmender Demokratisierung von Vorgängen auch zunehmende Verkomplizierung und Verteuerung verbunden sind und dies daher zu mehr Einwänden seitens jener föhrt, die für die Umsetzung verantwortlich sind.

Daher ist es notwendig, eine kompromissfähige Repräsentationsweise zu finden, die demokratische Legitimität besitzt und zugleich so unkompliziert und kosteneffizient ist, dass sie für Regierungen akzeptabel ist. Darin liegt sogar der Schlüssel zu einer generellen Akzeptanz eines Vorschlags für eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO, der Chancen auf ausreichende politische Unterstützung durch Regierungen und die Öffentlichkeit haben soll. Der Erfolg des Vorschlags steht und fällt aller Wahrscheinlichkeit nach mit der Frage nach der Repräsentationsweise.

Von allen Aspekten, die zivilgesellschaftlichen Gruppen bei einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wohl am wichtigsten wären, ist der Grundsatz, dass die Vertreter einer Versammlung direkt gewählt werden sollen, bei einem solchen strategischen Kompromiss wohl am schwierigsten zu umgehen. Dennoch wäre es ein verhängnisvoller Fehler, auf Direktwahlen um ihrer selbst willen zu bestehen und nicht als langfristiges Ziel. Weltweite Wahlen wären zwar aus demokratischer Sicht wünschenswert, würden es jedoch erforderlich machen, sich ein Bild von der politischen Einstellung von Milliarden von Menschen zu machen. Ein solches Wahlverfahren birgt unzählige unbekannte Faktoren, wie sie bei Politikern und Bürokraten verhasst und gefürchtet sind.

Zwar gibt es keinen technischen Grund, der die Machbarkeit ausschließen würde. Doch würde es sich logistisch kompliziert, kostenintensiv und politisch heikel gestalten, ein Verfahren für weltweite Wahlen für ein unbewährtes Gremium aufzubauen, das bei den Regierungen möglicherweise von vornherein unerwünscht ist. Weltweite Wahlen würden nicht nur die (eher zögerlich erfolgende) Mindestzustimmung von Regierungen erfordern, sondern auch deren leidenschaftliche Überzeugung, die auf dem festen politischen Willen basiert, sie auch zum Erfolg zu föhren. Gäbe es diesen politischen Willen, so hätten wir Grund zur Hoffnung, dass größere Schritte schneller unternommen werden könnten. Doch das Problem bei der Idee einer parlamentarischen Versammlung liegt eben darin, dass unser Drängen darauf momentan in einem Umfeld mit nur geringem politischem Willen erfolgt. Gäbe es eine umfassende Koalition gesellschaftlicher Akteure, die entsprechenden Einfluss auf Regierungen ausüben könnten, dürften wir begründet hoffen, dass der politische Wille bereits in der Anfangsphase massiv gestärkt werden könnte. Doch eine solche Koalition der Kräfte existiert noch nicht.

Daher wäre es schlichtweg selbstvernichtend, von Beginn an auf ein aus direkten Wahlen hervorgehendes, echtes Parlament zu drängen. Damit würde man den Regierungen nur die denkbar einfachste Entschuldigung in die Hand spielen, gar nichts zu tun. Ohne den Vorschlag eigentlich tatsächlich abzulehnen, könnten sie sich mit Verweis auf nebensächliche formelle Fragen wie Kosten und Realisierbarkeit herauswinden. Ein direkt gewähltes Parlament sollte unser Ziel bleiben. Doch wenn wir Ziele mit Strategien verwechseln und so alles auf einmal verlangen, riskieren wir damit, dass sich der Zeitpunkt weiterhin verzögert, zu dem die Regierungen dazu bewegt werden können, erste Schritte zur Umsetzung dieses Zieles zu machen.

Benötigt wird eine Strategie, die sich in ihrer ersten Phase auch bei geringem politischen Willen bewähren kann und die nach Umsetzung der Anfangsphase selbst als Grundlage zum Aufbau politischer Unterstützung für nachfolgende, schwierigere Folgephasen dienen kann. In dieser Kernfrage zeigen sich die wichtigsten Lehren aus der Geschichte des Europäischen Parlaments. Jenes Parlament reifte durch genau einen solchen mehrstufigen Entwicklungsprozess zu einem direkt gewählten Organ heran. Es hatte seinen Anfang ursprünglich als parlamentarische Versammlung genommen, dessen Mitglieder von und aus den nationalstaatlichen Parlamenten der Mitgliedstaaten ernannt wurden. Das Konzept einer parlamentarischen Versammlung mit Mitgliedern, die zunächst von und aus den nationalstaatlichen Parlamenten gewählt werden, besitzt überzeugende Vorteile, die auch im Kontext der Vereinten Nationen wieder greifen können. Es erfüllt, zumindest auf einer Mindestebene, die gegenläufigen Anforderungen von demokratischer Legitimität (Hauptanliegen von Bürgern und Aktivisten) und politischem Realismus (Hauptanliegen der Regierungen). Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen, die sich aus tatsächlichen Parlamentariern zusammensetzt, besäße unmittelbare Glaubwürdigkeit. Da Parlamentarier in den meisten Ländern inzwischen gewählt werden, besäßen sie als Volksvertreter eine Legitimität, die die Regierungen anerkennen und respektieren müssten. (In Ländern, deren Parlamentarier nicht gewählt werden, könnte es dennoch gute Gründe für eine Mitwirkung geben. Dieses Problem, das ohnehin mit der zunehmenden Demokratisierung der Welt abnimmt, wird weiter unten behandelt.)

Da in den Parlamenten demokratischer Staaten in der Regel auch Oppositionsparteien vertreten sind, wäre ein Land durch delegierte Parlamentsabgeordnete in der UNO umfassender und authentischer repräsentiert als durch die von der Regierungsexekutive ernannten Beamten, deren Wahl vielleicht nur einem kleinen Teil der Wählerschaft entspricht. Auf jeden Fall werden die Parlamentarier vor allem eher als Bürgervertreter in der UNO gesehen

werden statt als Repräsentanten von Regierungsinstitutionen. Dies wäre der Anfang einer direkten Verbindung zwischen den Bürgern und der UNO.

Ein weiterer Vorteil, die Repräsentation einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen auf nationalstaatlichen Parlamenten aufzubauen, liegt darin, dass Parlamentarier im Bemühen um die Gründung der Versammlung und um den Aufbau des zu ihrer Weiterentwicklung nötigen politischen Willens als Verbündete gewonnen werden könnten. Die Erfahrung als UNO-Parlamentarier wird viele dieser Politiker 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.

Zwei weitere Fragen gilt es noch, weiter zu untersuchen und zu beleuchten. Zum einen die Frage, ob die von nationalstaatlichen Parlamenten zu wählenden Delegierten für die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen ganz einfach normale Bürger sein könnten, statt unbedingt Parlamentsabgeordnete sein zu müssen. Damit wäre das Problem beseitigt, dass Parlamentsabgeordnete eines nationalstaatlichen Parlaments für die Arbeit im Weltparlament möglicherweise nicht ausreichend Zeit einräumen könnten. Ihre Hauptverantwortung liegt in der Vertretung ihrer Wähler in innerstaatlichen Angelegenheiten. Länger als einige Wochen im Jahr abwesend zu sein, wäre für Parlamentarier eine Last. Normale Bürger hingegen könnten sich in Vollzeit der Aufgabe als UNO-Parlamentarier widmen.

Bei einem solchen Modell wäre das nationalstaatliche Parlament eine Art „Wahlausschuss“. In den Anfangsjahren der USA war der Wahlausschuss in einer Zeit, als Direktwahlen für das Amt des Präsidenten aufgrund der Größe des Landes schlicht undurchführbar waren, ein zentrales Element. Das Volk wählte die Mitglieder des Wahlausschusses (in unserem Fall wäre das jeweilige nationalstaatliche Parlament der Wahlausschuss), der wiederum im Auftrag des Volkes dessen endgültigen Vertreter wählte (in unserem Fall wären das die in die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen bestellten Personen). Die gewählten Personen könnten aus der gesamten Bevölkerung kommen. Das so entstehende UN-Organ würde sich nach wie vor aus von Bürgern gewählten Bürgern zusammensetzen statt aus von Regierungen ernannten Beamten. Das wäre zwar unbestreitbar eine indirekte Form der Demokratie, aber trotz der darin liegenden Beschränkungen immer noch rechtens und als Übergangsform bis zu den ersten direkten Weltwahlen zweckmäßig.

Zum anderen wäre da die Frage nach der Art des Wahlverfahrens für die parlamentarischen Vertreter. Sollte die Wahl in geheimer Abstimmung erfolgen? In Parlamenten wird in der Regel nicht in geheimer Abstimmung ge-



wählt. Im Ausnahmefall eines solchen Wahlvorgangs könnte dies jedoch wünschenswert, ja sogar unerlässlich, sein. Mit geheimer Abstimmung wäre sichergestellt, dass die Parlamentarier ohne Gruppen- oder Parteizwang allein nach eigenem Gewissen abstimmen könnten und so unabhängig von politischer Befangenheit den ihrer Ansicht nach am besten geeigneten Kandidaten wählen.

### **Das Problem der Repräsentation nicht-demokratischer Länder**

Der bedeutendste Unterschied zwischen dem Beispiel Europas und den Vereinten Nationen ist wohl die Tatsache, dass Westeuropa seine gemeinsamen Einrichtungen, einschließlich des Parlaments, auf Grundlage der gemeinsamen demokratischen Werte seiner Mitgliedsstaaten gründete. In der UN hingegen sind auch Länder mit nicht-demokratischen Regierungen vertreten. In der Vergangenheit lag genau darin das unüberwindbare Hindernis, das die unwiderstehliche Logik der Idee eines Weltparlaments zum Stehen brachte.

Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus haben sich in den meisten Staaten inzwischen glaubwürdige Parlamente gebildet bzw. stehen inmitten ihrer Entwicklung. Länder mit glaubwürdigen Parlamenten werden in den meisten Staaten der Welt wohl zunehmend die Mehrheit darstellen. Dennoch müssen wir auf kurzfristige Sicht damit rechnen, dass es auch Staaten ohne demokratisches Parlament bzw. ganz ohne Parlament geben wird. Es wäre ein schreckliches und nicht zu rechtfertigendes Zugeständnis an diese Diktaturen, wenn man zuließe, dass sie sich der Bildung einer parlamentarischen UN-Einrichtung in den Weg stellen können. Und doch können wir nicht ausschließen, dass ihre Existenz als Entschuldigung für Tatenlosigkeit herangezogen wird – auch zwar auch von Gegnern der Idee aus den Reihen der demokratischen UN-Mitglieder, die sich mehr mit dem Erhalt der nationalstaatlichen Macht als mit der Förderung internationaler Demokratie beschäftigen.

Den nötigen Willen vorausgesetzt, gibt es mindestens zwei Möglichkeiten für die demokratische Mehrheit, an das Problem nicht-demokratischer Länder heranzugehen und zugleich mit der Entwicklung der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen fortzufahren. Zunächst wäre vorstellbar, die Versammlung so zu gestalten, dass solche Länder von ihr ausgeschlossen wären. Die demokratische Mehrheit in der Generalversammlung könnte Kriterien für die Mitgliedschaft in einer Parlamentarischen Versamm-

lung bei den Vereinten Nationen aufstellen, in denen sie zwar keine explizit wertenden Begriffe wie „Demokratie“ verwenden müssten, die aber dennoch als eine Art Schutzfilter für demokratische Parlamente wirken würden. So könnte die Mitgliedschaft beispielsweise nur Parlamenten mit Kompetenz zur Ratifizierung von Verträgen oder zur Bewilligung von Geldmitteln für die UNO aus dem nationalstaatlichen Haushaltsbudget eingeräumt werden.

Das wäre allerdings nicht unbedingt der optimale Weg. Besonders nicht in der Anfangsphase, in der die Parlamentarische Versammlung der UNO ohnehin noch eine weitgehend beratende und symbolische Rolle einnimmt. Es wäre vielleicht mehr zu erreichen, wenn die Versammlung jedem Land mit eigenem Parlament (unabhängig von dessen Zusammensetzung) offen stehen würde, und zwar im Bewusstsein darum, dass es sich bei der Mehrheit der UNO-Mitgliedsstaaten ohnehin um Demokratien handelt. Zwar könnte sich die Präsenz zu vieler Pseudoparlamentarier mindernd auf die Legitimität und moralische Autorität der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen auswirken, doch könnte dieser Nachteil durch Vorteile in anderen Bereichen aufgewogen werden. Durch die Aufnahme von Pseudoparlamentariern könnte die Versammlung sich zu einem demokratisierenden Einfluss auf *sie* entwickeln und so die Förderung der Demokratie in nicht-demokratischen Ländern vorantreiben.

Die Pseudoparlamentarier aus den nicht-demokratischen Ländern könnten nicht einfach vorgeben, nur Diplomaten zu sein, die ihre Aufgabe erfüllen. Sie müssten unter dem Deckmantel agieren, wahre Parlamentarier zu sein, deren Aussagen auf ihrem freien Willen basieren und diesem entsprechen. Als solche unterlägen sie, wie in jedem Parlament, unmittelbaren Überzeugungsversuchen ihrer Parlamentskollegen, und dies in einer Weise, der Diplomaten nie ausgesetzt sind, um einer Koalition beizutreten oder Standpunkte zu ändern. Manche dieser Parlamentarier mögen der Versammlung zwar ursprünglich als staatstreue Sprachrohre ihrer Regierung beitreten, könnten sich jedoch mit der Zeit allerdings zu Befürwortern von Standpunkten der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen entwickeln. (Die Versammlung müsste sogar Schutzmaßnahmen für solche Parlamentarier in Erwägung ziehen, die sich durch die eigene Regierung bedroht fühlen.)

In Erwartung einer solchen Entwicklung könnten manche Staaten mit nicht-demokratischen Parlamenten unser Problem dadurch lösen, dass sie ihren Parlamentariern eine Teilnahme schlichtweg untersagen – aus Angst, diese könnten sich mit dem Virus der Demokratie infizieren. Auch das kann zur Förderung der Demokratie beitragen, da die Legitimität solcher Regierungen innerhalb der Weltgemeinschaft dadurch nur weiter untergraben wird und in den Augen der eigenen Bevölkerung der Druck nach einer Veränderung in diesen Staaten nur noch weiter wächst.

## Weitere strategische Aspekte

Eine parlamentarische Versammlung könnte durch ein relativ einfaches Verfahren innerhalb der Vereinten Nationen geschaffen werden, ohne den politisch komplizierten Weg einer Modifizierung der UN-Charta beschreiten zu müssen. Die Generalversammlung könnte die parlamentarische Versammlung gemäß Artikel 22 der Charta als „Nebenorgan“ einrichten. Sie hätte zunächst die Funktion eines beratenden Organs. Sie könnte dem erklärten Ziel dienen, die Kommunikation zwischen der UNO, den nationalstaatlichen Parlamenten und der internationalen Öffentlichkeit zu verbessern und eine breitere Würdigung der Arbeit in der UNO zu erreichen. Genau diese Art von Denkansatz zur Gründung einer solchen Versammlung würde bei den Regierungen die höchste Resonanz erzielen. Im Gleichschritt mit ihrer wachsenden Glaubwürdigkeit, zunehmender Akzeptanz durch die Regierungen, mit sich stabilisierenden institutionellen Wurzeln und mit dem weiteren Ausbau des inoffiziellen Einflussbereiches würden auch ihre offiziellen Kompetenzen ausgebaut.

Neben der Frage der Repräsentation müssen noch zwei weitere strategische Aspekte berücksichtigt werden, die eine stärkere Unterstützung des Vorschlags bei den Regierungen bewirken könnten: Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen sollte nicht als Ersatz sondern als eine Ergänzung zu den bereits bestehenden Institutionen vorgeschlagen werden. Auch sollten keine Forderungen nach wichtigen Kompetenzen für Entscheidungen mit bindender Wirkung für die Regierungen bzw. die UNO gestellt werden, solange die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen sich noch nicht bewährt hat und als Einrichtung unbekannt ist.

So würde beispielsweise der Vorschlag, die Generalversammlung durch die parlamentarische Versammlung zu ersetzen oder einige ihrer jetzigen Funktionen an die parlamentarische Versammlung zu übertragen, sofort Gegner auf den Plan rufen. Und diese Gegner kämen direkt aus den Reihen der Diplomaten bei den Vereinten Nationen, von deren Unterstützung wir abhängen, wenn wir die Idee einbringen möchten – und zwar genau in der Generalversammlung. Die Generalversammlung ist auf jeden Fall für sich genommen eine sinnvolle Einrichtung und dient parallel zur Parlamentarischen Versammlung bei den UN als „Kammer der nationalen Regierungen“. Übertragen auf die Europäische Gemeinschaft ist die Generalversammlung mit Abstrichen in etwa das Äquivalent zur zwischenstaatlichen Funktion des Ministerrats.

Entsprechend würde der Vorschlag einer sofortigen Übertragung von Kompetenzen an die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen zu Komplikationen führen, die nur noch höhere „Beitrittschürden“

bewirken und die Umsetzung des Grundziels, nämlich die Gründung der Parlamentarischen Versammlung an sich, erschweren würden. Die wirkungsvollste Strategie ist zunächst einmal, sich einfach auf die Gründung der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen zu konzentrieren. Die Chancen dafür wären umso höher, je einfacher und, aus Sicht der Regierungen, harmloser der Vorschlag gehalten wird.

Das mit Abstand größte Hindernis wird das Ringen mit den Regierungen um die Frage sein, ob es eine mit so weitreichenden Implikationen verbundene Institution wie eine Parlamentarische Versammlung bei der UNO selbst in ihrer einfachsten Form *überhaupt* geben sollte. Dabei hat der Vorschlag weder etablierte Befürworter noch Ressourcen noch besonders viel Zeit auf seiner Seite. Aus der denkbar schwächsten Ausgangsposition muss sich der Vorschlag also gegen ideologischen Widerstand – in Form von staatszentrierten Vorurteilen, Zweifeln und handlungsträgen Regierungen in deren stärksten Phase – bewähren.

Sobald die Versammlung jedoch gegründet ist, wird sich die Situation verbessern. Es fällt dann nicht mehr alleine Bürgerbewegungen zu, sich für ihre Weiterentwicklung einzusetzen. Mächtige Verbündete und neue Mittel stünden nun für dieses Bemühen zur Verfügung. Auch die Mitglieder der Versammlung selbst werden wohl eine wichtige Rolle bei ihrer weiteren Entwicklung einnehmen: nämlich in Form von Anstrengungen zur Änderung der UNO-Charta, um die Versammlung parallel zur Generalversammlung zu einem Hauptorgan zu machen. Orientieren wir uns auch hier wieder am Beispiel Europas, können sich die Politiker in der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen dank ihrem politischen Knowhow, ihrem Zugang zu den höchsten nationalstaatlichen Regierungsebenen und ihrer Glaubwürdigkeit in der internationalen Öffentlichkeit sowie Medien sehr wahrscheinlich zu einer mächtigen und nachhaltigen politischen Größe entwickeln, um die Versammlung in ihrer letzten Entwicklungsphase zu einem ausgereiften, direkt gewählten Parlament voranzutreiben. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wird so, mit der zusätzlichen Unterstützung der Bürger und auf Grundlage ihrer eigenen Legitimität, selbst ihr mächtigster Verbündeter und Antriebsmotor ihrer eigenen Entwicklung.

Es wäre übertrieben, zu behaupten, dass sich bei erfolgreicher Initiierung der Versammlung durch die Zivilgesellschaft der Rest von ganz alleine ergeben wird. Doch die Wahrheit liegt nicht sehr weit davon entfernt.

## **Andere Ansätze zur Errichtung einer Parlamentarischen UN-Versammlung**

Oft wird gefragt, ob eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen durch eine Umwandlung der Interparlamentarischen Union (IPU) nicht schneller und einfacher erreicht werden könnte. Seit dem vergangenen Jahrhundert existiert die IPU als Forum, in dem Gesetzgeber aus Ländern mit eigenem Parlament zusammentreffen, debattieren und Resolutionen verabschieden. Die Frage danach, ob sie innerhalb der Vereinten Nationen als Parlament integriert werden könnte, stellt sich eigentlich fast von selbst. Unabhängig davon, ob diese Strategie Erfolg verspricht oder nicht (und es sieht nicht danach aus), wäre sie jedoch nicht zwangsläufig eine gute Idee.

Die IPU strebt zwar selbst nach engerer Zusammenarbeit mit der UNO, könnte jedoch nur in ein UN-Organ umgewandelt werden, wenn die Initiative dafür von der IPU selbst ausginge. Und zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es keinen Anlass zur Annahme, dass sich die Organisation selbst auf solche Weise institutionalisieren möchte. Mit der Umwandlung zu einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen würden sich auch ihr Zweck und ihre Arbeitsweise so grundlegend ändern, dass sie kaum noch als IPU erkennbar wäre. Eine solche Umgestaltung würde bedeuten, eine erfolgreiche Organisation zu zerstören, um eine neue aufzubauen. Es gibt, mit Ausnahme der Einsparung eines verschwindend geringen Geldbetrages, keinen überzeugenden Grund, diesen Ansatz zu verfolgen, sofern sich eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wirklich nicht anders einrichten ließe.

Es geschieht bei weitem nicht genug, um die internationale Verständigung zwischen den verschiedenen Parlamenten der Welt zu fördern. Sinnvoll wäre es, beide Organisationen zu haben. Mit der Gründung der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen könnte die IPU ihre einzigartige Rolle als interparlamentarische Organisation ausbauen – eine Funktion, die sich von der Rolle der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen stark unterscheidet und möglicherweise auch langfristig ebenso bedeutend sein könnte.

Ein weiterer möglicher Weg zur Gründung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre stufenweise vollziehbar und daher möglicherweise auch gangbarer. Dieser Ansatz zielt auf eine parlamentarische Versammlung, die – statt der UNO selbst – einer anderen Organisation innerhalb des UN-Systems angeschlossen ist. (Auch hier gibt es ein europäisches Vorbild: die parlamentarische Versammlung, der Vorläufer des Europäischen Parlaments, war zunächst an eine Sonderbehörde angeschlossen, nämlich an die Europäische Gemeinschaft für Kohle- und Stahl.)

Statt des Versuchs, eine Versammlung an eine bestehende UN-Institution (UNESCO, UNICEF usw.) anzuschließen und damit eventuell denselben Schwierigkeiten gegenüber zu stehen wie bei einem Anschluss an das Hauptorgan der UNO, könnten wir vorläufig planen, sie als Teil einer neuen künftigen Organisation oder Behörde vorzuschlagen. Es wird mit Sicherheit letztendlich eine neue eigenständige Einrichtung für den einen oder anderen Zweck entstehen, wobei es sich dabei wohl am wahrscheinlichsten um eine Weltumweltbehörde handeln würde.

Ein Rahmenabkommen über den weltweiten Umweltschutz könnte, sobald und sofern es überhaupt verhandelt wird, ohne weitere Vorkehrungen zur Schaffung neuer institutioneller Mechanismen beinhalten, z.B. für eine Umweltbehörde innerhalb des Systems der Vereinten Nationen (siehe Kasten). Angesichts der Aufmerksamkeit, die dem Thema Umwelt inzwischen in der Zivilgesellschaft sowie auf Regierungsebene gleichermaßen zukommt, bietet es sich als vielversprechender und überaus geeigneter Bereich für eine parlamentarische Versammlung an. Es besteht großes öffentliches Interesse am Thema Umwelt, es gibt besonders überzeugende Gründe für die direkte Beteiligung der Öffentlichkeit und das Bürgerengagement hat sich, zumindest über regierungsunabhängige Organisationen, bereits in der UNO etabliert.

Eine an eine Umweltbehörde angeschlossene parlamentarische Versammlung hätte für diese Behörde dieselben Vorteile wie für die Vereinten Nationen selbst. Daher muss sie auf Grundlage ihres Potenzials mit Hinblick darauf berücksichtigt werden, wie sie die Arbeit der Umweltbehörde optimieren könnte, und nicht allein als Zwischenschritt in Richtung hehrer Ziele.

Im Anschluss an die Einrichtung eines solchen Umweltparlaments könnten Möglichkeiten erwogen werden, wie man sie auch an die UNO anschließen könnte bzw. wie in der UN eine neue Versammlung nach ihrem Vorbild geschaffen werden könnte.

### **Eine Umweltbehörde**

Eine Umweltbehörde wurde bereits in einer bemerkenswerten Erklärung vorgeschlagen, die am 11. März 1989 von 24 Staats- und Regierungsoberhäuptern in Den Haag unterzeichnet wurde. Diese Erklärung stellt die stärkstmögliche politische Bekräftigung der Argumente dar, mit denen in diesem Schriftstück für Regierungskompetenzen in Welt-

behörden plädiert wurde.

Zu den Unterzeichnenden der Erklärung gehörten unter anderem Frankreichs Präsident François Mitterrand, der westdeutsche Kanzler Helmut Kohl, Ägyptens Präsident Muhammed Hosni Mubarak sowie die Premiers von Kanada, Schweden und Norwegen. Zu den weiteren Unterzeichnenden der Erklärung von Den Haag zählten ferner noch die Staats- und Regierungsoberhäupter der Elfenbeinküste sowie von Australien, Brasilien, Kenia, Indien, Indonesien, Italien, Neuseeland, Ungarn, Japan, Malta, den Niederlanden, Jordanien, Senegal, Venezuela und Zimbabwe.

Die Erklärung beginnt mit der Anmerkung: „die grundlegenden Lebensbedingungen auf unserem Planeten sind durch die ständigen massiven Angriffe auf die Erdatmosphäre bedroht.

„Lösungen können nur auf globaler Ebene erarbeitet werden. Die Situation verlangt nicht nur die Umsetzung bestehender Leitsätze, sondern auch einen ganz neuen Ansatz auf Grundlage neu entwickelter völkerrechtlicher Grundsätze einschließlich neuer und effektiverer Mechanismen zur Entscheidungsfindung und -durchsetzung.“

Sie verlangt „im Rahmen der Vereinten Nationen die Entwicklung einer neuen institutionellen Einrichtung (ob durch Stärkung bestehender Organe oder Gründung eines neuen Organs), die, im Kontext des Erhalts der Erdatmosphäre, für die Verhinderung einer weiteren globalen Erwärmung der Erdatmosphäre zuständig ist und sämtliche nötigen Entscheidungsverfahren einsetzt, die *auch dann effektiv sind, wenn gelegentlich keine Einstimmigkeit erreicht werden konnte*.“<sup>\*</sup> Damit wird Bezug genommen auf verbindliche Mehrheitsentscheidungen – nichts weniger als die Übertragung von Souveränität an die UN.

Die Erklärung befürwortete außerdem „angemessene Schritte, um die Umsetzung und Einhaltung der Entscheidungen der neuen institutionellen Einrichtung zu fördern – Entscheidungen, die der Kontrolle durch den Internationalen Gerichtshof unterliegen werden.“

Obwohl diese Erklärung später noch von den Staats- und Regierungsoberhäuptern von über 20 weiteren Ländern unterzeichnet wurde, sind die darin enthaltenen Vorschläge bisher ins Leere verhallt. Das Schicksal der Erklärung von Den Haag ist ein weiteres Beispiel dafür, dass selbst bei einer Übereinkunft der ranghöchsten politischen Funktionäre über eine gemeinsame Vision keine Konsequenzen folgen,

\* Die Hervorhebung hier erfolgte durch uns.

wenn nicht aus anderen Richtungen nachhaltiger Druck ausgeübt wird. Die in der Erklärung vorgebrachten Argumente werden sich auch langfristig bestätigen. Sie zeigen den einzigen bekannten Ausweg aus der Tragik der Allmende. Bei der nächsten Wiederbelebung des Vorschlags zu einer Umweltbehörde, vielleicht ja durch Druckausübung seitens der Bürger, sollte er mit dem Vorschlag einer parlamentarischen Versammlung als Bestandteil ihrer Struktur verbunden werden.

### **Zusammensetzung**

Bei den Überlegungen zur Zusammensetzung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen stehen wir erneut einem Zwiespalt zwischen demokratischen Idealen und politischem Realismus im Hinblick darauf gegenüber, wie die Sitzverteilung unter so drastisch unterschiedlich großen Ländern aussehen sollte.

Ideal wäre eine Repräsentation nach Bevölkerungszahl. Wenn wir beispielsweise von 1.000 Sitzen im Parlament ausgehen (was für ein Parlament bereits recht groß ist), würde auf 5 Millionen Menschen jeweils ein Parlamentarier kommen. In vielen Ländern liegt die Bevölkerungszahl unter 5 Millionen. Wenn jedem Land unabhängig von seiner Größe mindestens ein Parlamentarier zugesprochen wird, wären die Bürger kleinerer Länder unverhältnismäßig repräsentiert.

Ein noch größeres Problem würde sich bei China stellen, das als größtes Land alleine schon rund 20 Prozent der Sitze einnehmen würde. Da die Regierung von China nicht wirklich demokratisch genannt werden kann, könnte dadurch die Integrität der Versammlung deutlichen Schaden nehmen (sofern nicht beschlossen würde, nichtdemokratische Länder allgemein von der Parlamentarischen Versammlung auszuschließen).

Alternativ dazu könnten die Mitglieder nach einer Gleitskala bestimmt werden, bei der für jeden weiteren Vertreter eines Landes jeweils eine größere Bevölkerungszahl nötig wäre. Die kleinsten Länder wären vielleicht mit einem Mitglied vertreten, die größten mit vielleicht bis zu 10-20. Es sind verschiedene Formeln denkbar, um dies zu erreichen.

Doch obwohl dieser Ansatz direkter umsetzbar ist, hat auch er gewisse Nachteile. Größere Länder wären dennoch mit verhältnismäßig weniger Repräsentanten vertreten. Vor allem jedoch wäre die Repräsentation damit an



den Nationalstaat gebunden statt an den Bürger, wodurch auf gewisse Weise genau das System gefördert würde, das wir umzugestalten versuchen.

Es gibt wahrscheinlich keine perfekte Lösung. Eine akzeptable Lösung jedoch könnte sein, in der ersten Phase mit der erwähnten Gleitskala zu beginnen, solange also die Mitglieder durch die nationalstaatlichen Parlamente ernannt werden. Sobald die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen dann direkt gewählt wird, könnte man zum Modell der Repräsentation nach Bevölkerungszahl wechseln.

## **Funktionen**

Die langfristige Aufgabe der parlamentarischen Versammlung liegt natürlich darin, sich zu einem vollständigen echten UNO-Parlament mit legislativer Kompetenz zu entwickeln. Anfangs wird sie jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach keine formellen Kompetenzen besitzen.

Es wäre vorstellbar, dass die Versammlung, ebenso wie die UNO-Generalversammlung, Resolutionen verfassen und über diese abstimmen könnte. Offiziell könnten ihre Beschlüsse als Empfehlungen gelten und wären so für Regierungen ebenso wenig bindend wie die Beschlüsse der Generalversammlung selbst. Doch immerhin wären sie ein richtungsgebender moralischer Leitfaden und könnten bei verschiedenen Themen einen globalen politischen Konsens mitgestalten.

Zu Beginn könnten die Beschlüsse der Parlamentarischen Versammlung der Generalversammlung lediglich als Information dienen. Eine raffiniertere Möglichkeit bestünde darin, die Parlamentarische Versammlung mit der Befugnis auszustatten, auf Antrag in der Generalversammlung zumindest über einige ihrer Beschlüsse so debattieren und abstimmen zu lassen, als seien sie durch einen Mitgliedsstaat eingebracht worden. Auf diese Weise könnte die Parlamentarische Versammlung erzwingen, dass die Regierungen zumindest Themen und Vorschläge ansprechen, die anderenfalls überhaupt nicht berührt würden. Dies gilt besonders für Themen, bei denen unter den Regierungen die stillschweigende Vereinbarung zur Nichtbehandlung besteht, wie etwa beim Thema einer Reform der Vereinten Nationen.

Ferner könnte die Parlamentarische Versammlung Beschlüsse der Generalversammlung prüfen und übernehmen. Beschlüsse, die – unabhängig davon, wo sie ursprünglich vorgetragen wurden – mit einer bestimmten spezifizierten Mehrheit in beiden Versammlungen gebilligt wurden, könnten so höheren Status erlangen, in einigen Fällen möglicherweise sogar den Status als verbindliches internationales Recht.

Wie in jedem Parlament gäbe es auch hier Ausschüsse, die sich mit dem Großteil der Themenanalysen und Resolutionsentwürfe befassen würden. Dies wäre an sich bereits ein wichtiger Prozess. (Es ist erschreckend, wenn man bedenkt, wie gering die Zahl der unabhängigen, international eingesetzten Gremien ist, die sich mit der Planung von politischen Strategien für das Vorgehen der Regierungen bei den wichtigsten globalen Problemen unserer Zeit befassen.) Viele der tatsächlich bestehenden Gremien, wie z.B. die Expertengruppen der UNO, sind mit Parteianhängern besetzt, die von den Regierungen ernannt wurden, weil sie durchgehend zuverlässig dieselben starren politischen Ansichten vertreten und verteidigen.) Parlamentsausschüsse hingegen würden fortlaufend einen offenen Gedankenaustausch und offene Diskussion ermöglichen. Damit entstünde eine neue Anlaufstelle für Bürgerbewegungen, die dort ihre Vorschläge in den UN-Apparat einbringen und sich dann für deren Umsetzung einsetzen könnten.

### **Finanzielle Aspekte**

Eines der Hauptargumente gegen den Vorschlag einer Parlamentarischen Versammlung, das wir von Regierungen wohl zu hören bekommen werden, ist der Kostenfaktor. Angesichts der Verschuldung so vieler Staaten ist es verständlich, dass sie neuen Ausgaben zögerlich begegnen. Eine Verweigerung von Mitteln zur Verbesserung der Vereinten Nationen jedoch ist unangemessene Sparsamkeit und nicht nur unfassbar sondern auch untragbar. Der Preis für unsere internationalen Kooperationsmechanismen ist nach jeder rationalen Rechnung eine verschwindend geringe Summe mit unverhältnismäßig hohem Gegenwert, wenn man ihm die ausufernden Kosten ausbleibender oder fehlgeleiteter Maßnahmen im Kampf gegen die größten Probleme der Welt entgegenstellt.

Durch „Einsparungen“ bei der UNO müssen Regierungen in der Folge oftmals ein Vielfaches aufwenden, um selbst zu tun, was die UNO im Namen aller Nationen für weniger Geld durchführen könnte. In einer Welt ohne angemessenes kollektives Sicherheitssystem versuchen sich die Staaten über das eigene Militär zu verteidigen und geben dafür im Jahr rund 1 *Billion* US-Dollar aus. Das ist die 1.000-fache Summe des gesamten Grundhaushalts der Vereinten Nationen! Ein UN-Sicherheitssystem mit ausreichender Glaubwürdigkeit, um Vorfälle wie den Einmarsch Saddam Husseins in Kuwait verhindern zu können, würde nicht einmal einen Bruchteil dessen kosten, was später durch den Golfkrieg verschlungen wurde – der Betrag wird auf rund 50 Milliarden US-Dollar geschätzt –, ganz zu schweigen vom unmess-

baren Verlust unzähliger Menschenleben, den immensen Kosten für den Wiederaufbau Kuwaits und des Irak sowie den horrenden Umweltschäden durch Ölteppiche im Roten Meer und monatelang unkontrollierbare Brände von 600 Ölquellen.

Ähnlich argumentiert werden kann auch in allen anderen Bereichen. Mangelnde Investitionen in die Bildung und Ernährung der verarmten Kinder der Dritten Welt – über ein besseres und finanziell stärkeres UN-System durchaus organisierbar und durchführbar – wird sich auf die gesamte Weltgemeinschaft künftig mit unermesslichen Kosten in Form von entgangenem Handel sowie entgangenem Wissen und Erfindungsgeist auswirken, vom persönlichen Leid der hilfsbedürftigen Menschen ganz abgesehen.

Zuletzt muss zum finanziellen Aspekt noch die *unabdingbare* Voraussetzung erwähnt werden, dass sowohl Diäten als auch Reisekosten von UNO-Parlamentariern allein aus dem Budget der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (das wiederum Teil des UN-Haushalts wäre) abgedeckt werden sollten und nicht durch die jeweiligen Staatsregierungen. Nur so können zum einen die Unabhängigkeit der UNO-Parlamentarier in ihrem Dienst für die UNO und andererseits chancengleiche Bedingungen in der Versammlung gewährleistet werden.

### 3

## Die Parlamentarische Versammlung bei der UNO und der Wandel der Weltpolitik

**D**as Wissen darum, in welchem Ausmaß in bestimmten politischen Situationen Veränderungen zu erwarten sind, gehört zur Kunst von Politik und Verhandlungen. Bei solchen Einschätzungen ist es wichtig, ein grundlegendes Merkmal von Entwicklungsprozessen immer zu berücksichtigen: Die scheinbar minimalen Entwicklungen im Anfangsstadium eines noch unausgereiften Systems können unverhältnismäßig mehr Entwicklungsanstrengungen kosten als die späteren gewaltigen Fortschritte in einem ausgereiften System.

In der biologischen Evolution dauerte es mehrere Milliarden Jahre bis zur Entstehung der ersten mehrzelligen Lebewesen, jedoch nur einige hundert Millionen Jahre, bis sich aus diesen mehrzelligen Lebewesen Dinosaurier entwickelten. Die nächste Entwicklungsphase hin zu Säugetieren und dem unendlich komplexen menschlichen Gehirn dauerte nur noch mehrere zehn Millionen Jahre. Mit zunehmender Komplexität verkürzt sich die Entwicklungszeit – auch heute gilt dies noch in einer Zeit, in der die Weiterentwicklung von Technologie und Gesellschaft immer schneller voranschreitet.

Bei der Analyse der gegenwärtigen internationalen Ordnung stellen wir fest, dass es sich politisch gesehen um ein anarchisches System handelt, ein unausgereiftes System, der Bezeichnung als System fast schon überhaupt nicht würdig und von einem Mangel nicht nur an effektiven Rechts- und Verwaltungsorganen sondern sogar auch an einem angemessen entwickelten gemeinsamen Ethos bzw. Identitätssinn geprägt. Wenn kleinere Veränderungen in dieser primitiven Weltordnung einen großen Kraftaufwand zu fordern scheinen, dann möglicherweise deshalb, weil diese Veränderungen so klein gar nicht sind. Die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen mit einer zunächst nur beratenden Funktion erscheint neben dem gewaltigen Dinosaurier des nationalstaatlichen Systems so leistungsstark wie eine Maus. Doch wie schon beim ersten Säugetier der

urzeitlichen Geschichte ist für seine Bedeutung weder seine Größe noch seine Stärke entscheidend, sondern sein revolutionäres Konzept.

Die scheinbare Geringfügigkeit der Veränderung, die durch die hier vorgeschlagene Parlamentarische UN-Versammlung erreicht wird, täuscht über ihre wirkliche Bedeutung als ein bahnbrechend neues Leitbild hinweg; ja, sogar als ein Bruch mit der staatszentrierten Ideologie, auf der das nationalstaatliche System beruht; als eine Veränderung nach dem Vorbild der grundlegenden Machterschütterung der Monarchien durch die damaligen Parlamente, die den Rechten einer völlig neuen politischen Gruppe Legitimität zugestanden – des „Volkes“.

### **Der Kampf gegen die staatszentrische Ideologie**

Der Dinosaurier der heutigen Zeit ist die staatszentrierte Denkweise, bei der die Welt nicht aus Sicht des Volkes oder der Menschheit betrachtet wird, sondern als eine Ansammlung von souveränen und eigenständigen Regierungen. Einzelpersonen sind nur innerhalb eines Nationalstaats Bürger und können nur innerhalb dieses Nationalstaats Rechte geltend machen. Streng genommen gibt es auf internationaler Ebene gar keine Bürger – nur Regierungen; es gibt keine Bürgerinteressen, keine globalen Interessen – nur nationale Interessen; keine Bürgerrechte oder Bürgerpflichten – nur internationale Verträge zwischen Regierungen. In der staatszentrierten Denkweise ist dies die objektive Weltordnung – und das ist sie in der Tat. Doch wo sie behauptet, dass dem auch so sein *sollte*, wird sie zur Ideologie. Die staatszentrierte Denkweise beharrt als Doktrin auf dem Standpunkt, dass die Menschheit nicht als Gesellschaft von Einzelpersonen verstanden werden *sollte*, die nach Freiheit und Gleichheit strebt und schließlich als ein Volk zur Selbstverwaltung berechtigt ist. Dem folgt die Anmerkung, die Welt *sollte* nicht versuchen, auf ein solches Ideal hinzuarbeiten.

Diese Ideologie trägt so oft den Deckmantel der empirischen Wissenschaft, dass wir sie kaum noch als Ideologie wahrnehmen. Wie Fische im Wasser sind wir so sehr in ihr eingetaucht, dass wir ihrer kaum noch gewahr sind – bis wir versuchen, uns gegen ihre Richtung zu bewegen, und ihren Widerstand spüren. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen stellt eben diesen ideologischen Aspekt der heutigen politischen „Wissenschaft“ und Sichtweise des Establishments ernsthaft in Frage.

Die staatszentrierte Denkweise ist in ihrem Wesen eine antidemokratische Ideologie, da sie schon die Existenz eines *demos* nicht anerkennt, die Existenz von Weltbürgern mit einem kollektiven Willen bzw. einer Souveränität,

in deren Dienst die Regierungen sich stellen müssen. Demokratie bedeutet das unveräußerliche Recht der Menschen, in den politischen Entscheidungen mit Einfluss auf ihr Leben vertreten zu sein. Die staatszentrierte Denkweise, die sogar von den Regierungen der wichtigsten demokratischen Staaten vertreten wird, leugnet Demokratie mit der Behauptung, es gäbe keine höhere legislative Instanz als den Nationalstaat und die Mehrheitsmeinungen außerhalb eines Staates können folglich keinen Anspruch auf Mitspracherecht bei seinen Entscheidungen erheben, auch dann nicht, wenn sie wesentlich davon betroffen sind. Wenn die Völker der Welt einen Weg fänden, per Wahl für den Verbot von Atomversuchen zu stimmen, würden – und (ginge es nach der staatszentrischen Ideologie) *sollten* – dadurch keinerlei gesetzliche oder auch moralische Folgen für die testenden Staaten entstehen. Die nationalstaatliche Ideologie geht außerdem davon aus, dass die wahre Loyalität der Bürger bei ihrem Staat liegen sollte - auch dies wieder eine Verneinung eines möglichen demokratischen Daseins jenseits des souveränen Staates.

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen jedoch steht dagegen für eine pro-demokratische Haltung gegenüber dem internationalen Geschehen. Sie ist weit mehr als nur eine weitere Institution: sie ist ein Symbol für eine neue Form von Weltordnung. Schon alleine ihre Existenz würde bestimmte grundlegende politische Ideen legitimieren, wie etwa:

- die Idee einer direkten Beziehung zwischen Mensch und Planet ohne die Vermittlung durch nationalstaatliche Regierungen;
- die Idee vom Individuum als Weltbürger, nicht nur als Staatsangehöriger;
- die Idee der Welt als einer Gemeinschaft, nicht bloß als eine Ansammlung von Regierungen;
- die Idee von einer Welt, die sich über das nationalstaatliche System hinweg in Richtung zunehmender politischer Integration entwickelt.

Ähnlich wie das Europäische Parlament für die Perspektive steht, dass Europa nicht alleine eine regionale Vereinbarung zwischen Regierungen ist sondern eine größere Gemeinschaft, die alle *Menschen* Europas umfasst, stünde eine Parlamentarische Versammlung der Vereinten Nationen für ein neues Weltbild: das Bild einer Welt, deren Menschen grundsätzlich gesehen wahrlich *ein* Volk sind.

Als Gremium von Parlamentariern, die die Bürger vertreten, stehen die Mitglieder der Versammlung für die Vorstellung, dass eine Weltbürgerschaft tatsächlich existiert und als politisches Konzept anerkannt werden sollte. Sie fordert die staatszentrische Ideologie mit einer neuen Vorstellung heraus: der Vorstellung, dass die Menschen der Welt holistisch als politisches Kollektiv

betrachtet werden müssen, als eine politische Gemeinschaft, deren Mitglieder (d.h. die Bürger), das Recht auf möglichst direkte Beteiligung an ihrer Selbstverwaltung haben. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen symbolisiert nicht nur die Entstehung eines globalen politischen Gemeinwesens, sondern damit zugleich auch die Entstehung eines *planetarischen* Ethos, das sich vom staatszentrischen Ethos des nationalen Eigeninteresses als deutlicher Gegenentwurf unterscheidet.

Wie kann sie all das erreichen? Es liegt in ihrer Natur als Parlament. Wo es ein (mit legislativen Kompetenzen ausgestattetes) Parlament gibt, gibt es in der Regel auch eine Wissen- und Interessengemeinschaft; wo es eine parlamentarische Versammlung gibt, gibt es in der Regel folglich zumindest *Anfänge* einer Wertegemeinschaft – und die Versammlung trägt schon durch ihr Bestehen zu ihrer Stärkung bei.

Doch da wäre noch ein anderer Aspekt – einer, der simpel und subtil und doch aufschlussreich ist. Wenn die Mitglieder des Europäischen Parlaments tagen – und wir gehen davon aus, dass dies auch bei einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen genauso der Fall wäre – gruppieren sie sich nicht nach ihren Herkunftsstaaten, sondern *nach ihren Parteien und ihrer politischen Zugehörigkeit*. Dieser Umstand, der im nationalstaatlichen System keine Grundlage findet, ist der letzte abschließende Schritt, der uns über das nationalstaatliche System hinaus zu einem anderen Paradigma führt. Indem sie sich mit Kollegen ungeachtet ihrer Nationalität auf Grundlage gemeinsamer *Ideen und Vorstellungen* zusammentun, zeigen sie, dass Individuen durch gemeinsame Identifikation, Werte, Interessen und Loyalitäten unabhängig ihres Nationalstaats ganz legitim vereint werden können. Sie entziehen der Idee des Nationalstaats als oberster Autorität mit eigenen und souveränen einzelstaatlichen Interessen als Grundlage für die Ordnung der Welt jeglichen Boden. Vielmehr repräsentieren sie die Idee einer global integrierten Welt.

Die Macht einer Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen liegt zu allererst in der Macht der *Ideen*, die durch ihre Gründung von den Regierungen für rechtmäßig und legitim erklärt werden. Und Ideen haben, wie ein großer Philosoph einst bemerkte, Konsequenzen.

## **Nachwort**

### **Eine persönliche Historie der Idee**

**W**ie mir gesagt wurde, könnte es die Nachwelt interessieren, was ursprünglich zum Schreiben dieses schmalen Bandes über eine parlamentarische Versammlung bei den UN geführt hat.

Seit das Buch erstmals 1992 vom World Federalist Movement veröffentlicht wurde, hat die Idee einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (UNPA) wie ein Schmelbrand vor sich hin geglüht. Jetzt, eineinhalb Jahrzehnte später, scheint sie, dank der Arbeit anderer in den dazwischenliegenden Jahren, mit neuer Energie zu entflammen. Ich könnte insbesondere Andreas Bummel und das Komitee für eine demokratische UNO in Berlin erwähnen. In den letzten Jahren hat sich die vom Komitee geleitete Kampagne für ein Parlament bei den Vereinten Nationen zu einem Netzwerk von Individuen und Organisationen aus über 115 Ländern entwickelt, das sich aktiv für die Idee einsetzt. Rund 600 amtierende Parlamentsabgeordnete haben es öffentlich unterstützt.

Bis zu welchem Grad das Schreiben dieses dünnen Buches vor so langer Zeit zu dem beigetragen hat, was heute passiert — das zu beurteilen möchte ich anderen überlassen. Soweit es sich lohnt, werde ich hier einfach die obige Frage beantworten.

In den 1980er Jahren war ich ein nahezu in Vollzeit ehrenamtlich engagierter Aktivist für Weltföderalismus, ergriffen von der Idee, dass sich die Evolution durch mich weiter entfaltet und ein Mitschöpfer der Welt zu sein. Darin jedenfalls sah ich die Bedeutung sozialen Engagements. Aktivisten sind Künstler, die mit Menschen, Programmen, Konferenzen und Broschüren arbeiten, um die Zukunft zu gestalten und zu erschaffen.

Die 1980er waren die Zeit von Ronald Reagan's fehleranfälliger und irregeleiteter Regierung. Während der unglückseligen Phase des Kalten Krieges, in der die Spannungen höchstes Niveau erreichten, konzentrierte sich die entstehende Friedensbewegung im Wesentlichen auf Rüstungskontrolle und Abrüstung. Ich entschied mich dazu, im Rahmen der Weltföderalisten Kanadas aktiv zu werden, weil diese ihren Fokus auf die grundlegenden Voraussetzungen richteten, die Abrüstung eigentlich erst möglich machen würden,



nämlich auf die Institutionen, die den Krieg und das Recht des Stärkeren durch die Herrschaft des Rechts ersetzen könnten.

Was der Friedensbewegung entging war die Tatsache, dass Krieg eine Funktion hat — er ist ein Entscheidungsverfahren mit dem geklärt wird, wer an einem bestimmten Ort regieren wird oder in einem Konflikt obsiegt. Die Weltföderalisten argumentierten, dass es so lange Krieg geben wird (und eine entsprechend große, unzämbare Nachfrage nach Waffen), bis es der Menschheit letztendlich gelingt, den Entscheidungsmechanismus Krieg durch einen alternativen und friedlichen Mechanismus zu ersetzen. Gemeint ist natürlich ein Mechanismus, der aus einem Rechts- und Gerichtssystem besteht.

Unsere langfristige Vision war es, die Welt in einer demokratischen Föderation zu vereinen — wobei Weltföderalisten allerdings realistische Idealisten sind. Aus dem Blickwinkel der täglichen Arbeit war dieses Ideal für uns eher eine Art Leuchtturm und kein Ziel, das in Kürze zu erreichen sein würde. Vielmehr sahen wir es als epochale Vision, die sich über viele Generationen hinweg in einer immer reifer werdenden Welt verwirklichen würde. Geleitet von unserem Leuchtturm bestand unsere unmittelbare Arbeit darin, uns für eine Stärkung und Demokratisierung der Vereinten Nationen einzusetzen, und Fortschritte hielten wir hier durchaus für möglich.

Die meiste Zeit im Verlauf der 1980er arbeitete ich zusammen mit meiner Partnerin Kit Pineau von Toronto aus, bis unser Einsatz uns 1987 schließlich nach New York brachte, wo ich Mitarbeiter von Parliamentarians for Global Action (PGA) wurde. Dies war eine Organisation, die aus dem World Federalist Movement entstanden war, indem sie die wenigen noch übrig gebliebenen weltföderalistischen Parlamentariergruppen zusammenführte, die sich in verschiedenen nationalen Parlamenten noch am Leben erhalten hatten. Die treibende Kraft für dieses Unternehmen war ein unglaublicher, zwischen zwanzig und dreißig Jahre alter Nicholas Dunlop, ein weltföderalistisches Wunderkind aus Neuseeland, das in die Vereinigten Staaten gezogen war und mit seiner Fähigkeit bestach, in ganzen Absätzen druckreif zu sprechen, und der besagte Fähigkeit dazu nutzen konnte, Politiker und Sponsoren zugleich in Aktivitäten rund um die Reform globaler Sicherheit einzuspannen.

Ursprünglich bekannt als Parliamentarians for World Order, war es diese Gruppe, welche die Six Nation Peace Initiative lancierte und die Führer von sechs Mittelmächten (Indien, Schweden und andere) zusammenbrachte, um zu versuchen, die USA und die UdSSR vorsichtig in die Richtung besserer bilateraler Beziehungen zu drängen. PGA war keine ausdrücklich weltföderalistische Organisation mehr, aber die Mission blieb trotzdem stark auf diese Richtung ausgerichtet, insbesondere während Nick Generalsekretär war. Die Organisation war im Hinblick auf die großen Fragen globaler Systemände-

rung sehr couragiert. Wie erreicht man politische Reformen im globalen System? Wer waren die Akteure? Was waren die Hebel, um den Prozess in Gang zu bringen, mit dem die UN in die Richtung einer demokratischeren und stärkeren Organisation bewegt werden könnte?

PGA, zusammengesetzt aus Mitgliedern nationaler Parlamente und Kongresse, war in einzigartiger Weise dazu in der Lage, auf der höchsten Ebene zu politischen Führern durchzudringen und sie für verschiedene Ideen und Initiativen zu gewinnen. Meine Aufgabe war es, viele der dafür nötigen Dokumente zu entwerfen, die Briefe, Reden, Aufrufe usw. Aus der Perspektive von PGA konnte ich flüchtig hinter die Kulissen der Regierungen schauen und einen Blick auf die Maschinerie werfen, welche die Ergebnisse der Außenpolitik erzeugte, und was ich da sah, konnte schon ziemlich entmutigend sein.

Uns wurde klar, dass, selbst wenn die Regierungschefs einen Vorschlag unterstützten, dies nicht unbedingt bedeutete, dass Aktivitäten in die entsprechende Richtung zu erwarten waren. Die Diplomaten und Bürokraten in den Außenministerien hatten ihr ganz eigenes Machtinstrument, das sie einsetzen konnten: Trägheit. Sie konnten die besten Absichten der politischen Führung untergraben, indem sie ihren Apparat einfach so schwerfällig wie nur möglich machten.

Der indische Premierminister Rajiv Gandhi zum Beispiel war ein Regierungschef, der PGA nahestand. Nick erinnert sich an ein Treffen mit Gandhi, bei dem dieser sich einen Vorschlag von PGA anhörte, sich dann mit einer spitzen Randbemerkung den Vertretern des Außenministeriums zuwandte und sagte: „Warum kann ich das nicht unterstützen?“

Einmal hatte Gandhi einige Ideen von PGA in eine wegweisende Rede vor der UN-Generalversammlung eingebaut, in der er zu einem globalen Sicherheitssystem aufrief. PGA hakte anschließend bei der indischen UN-Vertretung wegen Folgeaktivitäten nach und erreichte rein gar nichts. Nur Heuchelei, Ausflüchte und unangenehm berührte Gesichter bei den Beamten, gemischt mit feindseligen Andeutungen darüber, dass wir uns angeblich in die Angelegenheiten des Regierungschefs einmischten.

Gandhi hatte frei gesprochen statt das Skript des indischen Außenministeriums Wort für Wort abzulesen und als Reaktion darauf waren seine Beamten fest dazu entschlossen, jede Gelegenheit ungenutzt zu lassen, die sich bieten könnte, um irgendetwas von dem, was Gandhi vorbrachte, tatsächlich auch zu implementieren. Das war wenigstens für mich ein echtes Lehrstück über das institutionelle Eigenleben der Bürokratie. Bürokratien bestehen aus Menschen und Menschen haben eigene Motive, ihren Stolz, Karriereziele und Überzeugungen.

Selbst wenn die Regierungsspitze wie im Falle Gandhis höchstselbst von einer mutigen Initiative überzeugt war, wurde sie vom Beamtenapparat schlicht vereitelt, wenn sie diesem nicht zusagte und als zu frisch und mutig erschien. Die Regierungschefs konnten zwar großartige Reden halten, aber einen Schalter bei ihren eigenen UN-Vertretungen oder Außenministerien betätigen, damit diese entsprechend tätig wurden, das konnten sie nicht. Gandhi's globales Sicherheitssystem verlief im Sand. Das gleiche Schicksal ereilte andere Initiativen.

Wenn Veränderungen von den Außenministerien ausgehen müssten, könnte es sehr lange dauern, Jahrzehnte vielleicht, um dem Beamtenapparat einen solchen bedeutenden Wandel einzupflegen, nämlich einen Wandel, der ihnen abverlangen würde, dass sie auf eine Verringerung der eigenen Macht hinarbeiten, indem sie maßgeblich gestärkte globale Institutionen schaffen. Menschen sind nun einmal Menschen, sie verändern ihre Sichtweisen nicht einfach so mitten in ihrer Laufbahn und es motiviert sie auch nicht, Kontrolle an Institutionen abzugeben, die nicht die eigenen sind.

Wenn wir die Welt von einem auf Krieg und nationaler Souveränität basierenden System zu einem System wegbewegen wollten, das auf der Herrschaft des Rechts und gemeinsamer Sicherheit basiert, könnte das sehr gut erforderlich machen, einen Großteil der Außenministerien mit neuen Leuten zu besetzen, die auf einer Wellenlänge mit dieser neuen Richtung sind. Und auch das würde auf den Widerstand der alteingesessenen institutionellen Behördenkultur treffen. Wandel würde notwendigerweise einen nachhaltigen Druck auf die Außenministerien erfordern, einen neuen Kurs einzuschlagen. Wo könnte genug Kraft herkommen, um das zu erreichen?

Einige Zeit danach, im Frühjahr 1988, hatte ich ein schicksalhaftes Gespräch mit Saul Mendlovitz, einem Akademiker am World Policy Institute und führenden Denker zu Weltordnungsfragen in den Vereinigten Staaten. Wir gingen mal wieder die Frage durch, wie man den Reformprozess bei den Vereinten Nationen in Gang bringen könnte. Ich erinnere mich daran, wie er über eine neue Initiative nachdachte, mit der die Nichtregierungsorganisationen der Welt zu einer kohärenten Kraft gemacht werden könnten, um die Regierungen zu einer Reform der UNO zu drängen.

Und wie ich so zuhörte, wurde ich plötzlich von einer überwältigenden, inneren Müdigkeit übermannt. In diesem kurzen Moment, in dem eine Art von vorauseilender Verzweiflung einsetzte, bin ich vielleicht um einige Jahre gealtert. Ich hörte mich selbst pessimistisch bezweifeln, dass es genug weltordnungsorientierte Leute und ausreichende Ressourcen im NGO-Sektor gäbe für die Art von nachhaltiger Kampagne, die nötig sein würde. Die NGOs, vor allem damals in den Zeiten vor dem Internet, waren in einer Unmenge von themenbezogenen Hinterhöfen zersplittert und es mangelte ihnen

einfach an allem. Vor allem mangelte es ihnen aber an einem Konsens darüber, dass eine UN-Reform, wie wir sie diskutierten, es überhaupt wert wäre, verfolgt zu werden.

Die Diskussion brachte mich wieder dazu, über das europäische Beispiel nachzusinnen. Wie hatten es die Europäer geschafft, ihre Institutionen aufzubauen?

Ungefähr zu dieser Zeit, als ich diese Gedanken im Kopf hatte, tauchte ein europäisches Magazin auf meinem Schreibtisch bei PGA auf. Ein Artikel behandelte die Rolle des Europäischen Parlaments im Aufbau der Europäischen Gemeinschaft. Mir ging ein Licht auf.

Mit ganz neuen Augen las ich von dem nachhaltigen Einfluss, den das Europäische Parlament ausgeübt hatte, selbst schon zur Zeit seiner frühesten Anfänge, als es aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammengesetzt war. Es hatte zunächst keine formalen Kompetenzen. Aber so wie es Parlamentarier zusammenbrachte, schuf es die Voraussetzungen dafür, dass eine Art von politischer Alchemie stattfand. Geprägt von ihrer Erfahrung begannen viele Parlamentarier damit, sich zu Hause für das europäische Projekt einzusetzen. Hinter den Kulissen oder auf andere Weise halfen sie dabei, die Regierungen und ihre Ministerien auf der Spur zu halten und die europäischen Institutionen und auch das Parlament selbst zu transformieren.

Die Parlamentarier — freilich auch unterstützt von zivilgesellschaftlichen Organisationen — waren der eigentliche Motor des Wandels. Sie waren über die Jahre der entscheidende Einfluss auf die Regierungen, mit dem Ergebnis, dass die Europäische Union heute ein überragender Erfolg im Aufbau supranationaler Institutionen ist. Sie gewährleistet, dass die Vorteile der Einheit zur Geltung kommen. Die Menschen begrüßen und unterstützen diese Vorteile und möchten das Rad nicht mehr zurückdrehen. Vor allem aber wurde ihr Einsatz durch die immer stärker werdende Zuversicht gerechtfertigt, dass beständiger Friede in Europa erreicht wurde — zum ersten Mal überhaupt auf einem Kontinent, der seit Jahrtausenden von beständigem Krieg gezeichnet war. Was für eine großartige Errungenschaft!

Ich folgerte daraus, dass es das Beste für uns UN-Reformer sein würde, damit aufzuhören, uns darin zu verzetteln, tauben Regierungen und ihren ebenso uninteressierten, einfallslosen und unambitionierten Außenministerien diese oder jene Politik nahezubringen. Statt dessen könnten wir versuchen, unsere knappen Kräfte hinter einem gemeinsamen Ziel zu vereinen, das all unseren Anliegen zugleich dienen würde, nämlich eine beratende Versammlung bei der UNO zu kreieren. Einmal eingerichtet, selbst als subsidiäres Gremium auf der Basis eines sehr einfachen Mechanismus in der UN-Charta, könnten wir darauf hoffen, dass sie den Lauf der Ereignisse für uns bei der UN neu ausrichten würde. So eine Versammlung von parlamen-

tarischen Akteuren, wenn wir es bloß hinbekämen, dass sie eingerichtet würde, würde selbst für die fortschreitende Dynamik sorgen (und für eine Beaufsichtigung der Außenministerien), die für ihre weitere Evolution zu einer parlamentarischen Kammer bei den UN notwendig wäre.

Was ich dabei als neu empfand war nicht die Idee eines Weltparlaments als solche. Die war so alt wie Tennyson und es hat über die Jahre eine Menge von Vorschlägen für „Bürgerkammern“ gegeben, die alle fröhlich annahmen, dass es in Zeiten der Dürre eine Flut von politischer Unterstützung für sie geben müsse. Sie schwirrten wie Fliegen um das World Federalist Movement herum. Tatsächlich war ich in dieser Zeit damit beschäftigt, einige ebendieser Vorschläge wegzukegeln und zwar genau deshalb, weil sie politisch unrealistisch waren und einen taktischen Fehltritt in die Richtung einer vorhersehbaren Sackgasse darstellen würden.

Was sich für mich änderte war, dass ich eine mögliche parlamentarische Versammlung nicht mehr anhand ihrer endgültigen Idealform beurteilte, sondern anfang, sie als etwas zu sehen, das klein und recht bescheiden anfangen könnte. Wenn sie einmal etabliert war, könnte sie ihr eigener, bester Fürsprecher werden, von innen kreative Kräfte generieren und dabei selbst den Prozess der UN-Reform vorantreiben.

Ich sah sie nicht mehr als Ziel, sondern als eine Methode an.

Früh fand ich in Keith Best einen Freund der Idee. Er war vormals ein Amtsträger von PGA gewesen, als er Mitglied des britischen Parlaments war. Wir hatten beide Funktionen beim World Federalist Movement inne (damals World Association for World Federation, der internationale Dachverband der Weltföderalisten).

Keith trug mit einer Variante der Idee zur Diskussion bei und zwar dass eine beratende Versammlung einem subsidiären Organ der UNO angeschlossen werden könnte, vielleicht eines, das selbst noch zu etablieren wäre, oder sogar an die Welthandelsorganisation, wenn es sich herausstellen sollte, dass eine Einrichtung im Rahmen der UNO zu ambitioniert wäre. Keith's Unterstützung für die Idee einer parlamentarischen Versammlung war sehr ermutigend und half dabei, sie schnell bei WFM zu etablieren.

Als ich dann anfang, in der Geschichte von Vorschlägen für ein UN-Parlament zu graben, war es interessant festzustellen, dass es eine ganz ähnliche Idee wie meine bereits in den 1960ern gegeben hatte. Letzten Endes war ich nur dabei, das Rad neu zu erfinden. Das überraschte mich aber nicht. Was sich allerdings geändert hatte, das waren die Rahmenbedingungen. Unser Beitrag bestand darin, die Chance zu erkennen, einer aus einem anderen Kontext und einer anderen Zeit stammenden Idee einen frischen Impuls zu geben und sie im Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges neu zu artikulieren und zu promoten.

Ich verließ New York zum Ende meiner Tätigkeit bei PGA 1990 und kehrte nach Toronto zurück, um weiter zu forschen und zu schreiben. Nachdem die Broschüre publiziert worden war, gab es eine Reihe von vielversprechenden Erfolgen, darunter ein Jahr später Beifall von einem Ausschuss des kanadischen Parlaments.

Während ich das hier in 2010 schreibe, wagen wir es zu hoffen, dass wir uns auf einen Wendepunkt zubewegen, nach dem die Idee schlicht nicht mehr aufzuhalten sein wird. Ich hoffe, dass dies bald geschieht und dass es dann nicht zu spät ist für unsere Welt, die so sehr von Krisen und Not heimgesucht wird.

## Biographische Notiz

**D**ieter Heinrich wurde 1954 in Deutschland geboren und emigrierte mit seiner Familie im Alter von drei Jahren nach Toronto, Kanada. Er graduierte mit einem Bachelor of Applied Arts in Journalismus an der Ryerson University 1978. 1981 wurde er engagierter Aktivist der World Federalists of Canada (jetzt World Federalist Movement - Canada), und war Mitte der 1980er Präsident der Organisation. Ungefähr in dieser Zeit war er Vorsitzender des Politischen Ausschusses der World Association for World Federation, heute das World Federalist Movement. Er war in den späten 1980ern zwei Jahre lang als Schreiber und Berater für Parliamentarians for Global Action in New York tätig und kehrte 1990 nach Toronto zurück. Mitte der 1990er Jahren reduzierte er seine politische Tätigkeit, um ein Unternehmen im digitalen Publishing zu starten. Er war dreißig Jahre lang Vorstandsmitglied des World Federalist Movement - Canada.



