

# **Eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (UNPA)**

**Ein Hintergrundpapier des  
World Federalist Movement**



**WORLD FEDERALIST MOVEMENT /  
INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY**

## **Textnachweis**

Eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen  
Ein Hintergrundpapier des World Federalist Movement

Deutsche Übersetzung des englischen Originaltextes von Dieter Heinrich,  
erstmalig herausgegeben 1992 von WFM/WFA, Amsterdam/New York

World Federalist Movement / IGP  
Internet: [www.wfm.org](http://www.wfm.org)

# Inhaltsübersicht

Übersicht .....	4
-----------------	---

## **Teil I**

Souveränität, der Bürger, die globale Krise .....	6
Das Beispiel der europäischen Integration .....	9
Überwindung der Grenzen nationalstaatlicher Souveränität .....	10
Der Tragödie der Gemeingüter entkommen: Gemeinsame Regulierung für gemeinsamen Nutzen.....	11
„Wir, die Völker...“ .....	12

## **Teil II**

Die Schaffung einer parlamentarischen UN-Versammlung .....	14
Repräsentation - eine Frage der Strategie .....	15
Das Problem der Repräsentation von undemokratischen Ländern.....	17
Andere Strategien.....	19
Andere Anläufe zur Errichtung einer parlamentarischen UN-Versammlung .....	20
Eine Umweltbehörde .....	20
Zusammensetzung einer parlamentarischen Versammlung.....	22
Funktion der Versammlung.....	22
Finanzielle Fragen .....	23

## **Teil III**

Die parlamentarische Versammlung und die Veränderung der Weltpolitik.....	24
Der Kampf gegen die staatszentristische Ideologie.....	24

## Übersicht

Die Probleme, denen die Menschheit gegenübersteht, sind beispiellos in ihrer Komplexität, ihrem Gewicht und ihrer Dringlichkeit. Gleichzeitig schwillt die Weltbevölkerung auf einem Planeten, der kurz vor der ökologischen Erschöpfung steht, gegen 10 Milliarden an. Die Probleme zu lösen, wird nicht nur eine neue Ebene, sondern auch eine neue Art internationaler Zusammenarbeit verlangen, basierend auf einer gestärkten und demokratisierten Organisation der Vereinten Nationen (UNO).

Die Vereinten Nationen (UN) müssen gestärkt werden, um sie in die Lage zu versetzen, die Beziehungen zwischen den Nationalstaaten besser zu regeln, wobei die Staaten frei bleiben, sich selbst in Frieden zu regieren. Die UN muß gestärkt werden, um sich mit den wesentlichen globalen Angelegenheiten befassen zu können - von der ökologischen Weltkrise bis zu einer menschenfreundlichen Abrüstung - die auf keinem anderen Weg verlässlich behandelt werden können.

Um die UN zu stärken muß sie gleichfalls durch direktere Repräsentation der Bürger demokratisiert werden. Die Öffnung der Vereinten Nationen hin zum Engagement, der Vorstellungskraft und der Energie aller Menschen - nicht nur derer, die für die Institution einer nationalen Regierung sprechen, würde die UN effektiver machen. Wir können es uns nicht leisten, weniger zu fordern. Die Bürger haben ein Recht, ebenso wie die Pflicht, gleichberechtigte Teilnehmer in der Steuerung ihres gemeinsamen globalen Hauses zu werden.

Besonders eine Bürgerrepräsentation in der UN ist eine wichtige Hilfe, um eine bedeutende Reform und Stärkung der Organisation voranzutreiben. Die Erfahrung zeigt, daß Regierungen, die sich ausschließlich mit nationalen Interessen befassen, nicht verlässlich sind, diese mit echtem Pflichtbewußtsein zu übernehmen.

Die einzige angemessene und wichtigste Institution, die es den Bürgern ermöglicht, in der UN wie in einer Regierung repräsentiert zu sein, ist ein Parlament.

Das Parlament der Europäischen Union ist ein wichtiges Beispiel dafür, wie ein supranationales Parlament organisiert sein kann und wie eine solche Versammlung helfen kann, die Entwicklung interstaatlicher Organisationen voranzutreiben.

Die Erfahrung des Europäischen Parlaments legt nahe, daß die erste Stufe eines UN-Parlaments eine beratende parlamentarische Versammlung sein sollte, zusammengesetzt aus Repräsentanten, die von den nationalen Parlamenten gewählt werden. Dies würde es ermöglichen, ein UN-Parlament leicht und kostensparend zu errichten und dennoch dabei eine stichhaltige Verbindung zwischen der UN und den Bürgern der Welt mittels ihrer Repräsentation in den nationalen Legislaturen zu schaffen.

Eine Parlamentarische Versammlung würde eine ganz neue Stimme in die globale Politik bringen. Während die Generalversammlung aus den Regierungsvertretern zusammengesetzt ist, die letztlich institutionelle Interessen innerhalb des Nationalstaatensystems repräsentieren, würde sich eine parlamentarische Versammlung aus Individuen zusammensetzen, die für die Bürger sprechen. Ein Parlamentarier könnte aus seinem individuellen Gewissen heraus Positionen einnehmen und wäre letztlich nur dem Wähler verantwortlich. Die Parlamentarier wären frei von Instruktionen, frei von der *raison d'état*, frei, eine globale Sichtweise einzunehmen. Frei, unter anderem, die Regierungen in der Generalversammlung zu mahnen, dergestalt aktiv zu werden, wie es die Bürger ihrer Meinung nach von ihnen erwarten.

Eine parlamentarische Versammlung könnte bei der UN relativ leicht eingerichtet werden, ohne eine Reform der Charta. Einmal eingerichtet, könnte sie dafür kämpfen, daß die Regierungen sie umformen zu

einem echten Parlament, dessen Mitglieder eines Tages direkt gewählt werden würden. So würde der Prozeß der Entwicklung eines Parlaments ebenso wie die Entwicklung der UN nicht länger allein durch bürgerliche Volksaktionen betrieben werden. Die Parlamentarier selber, die viele Mittel einbringen könnten, würden helfen. Eine relativ kleine Anstrengung von Bürgergruppen könnte daher großen Gewinn in der Beschleunigung des Entwicklungsprozesses der UN durch die Schaffung eines mächtigen neuen Verbündeten bringen.

Sogar in ihrem Anfangsstadium, mit großer symbolischer und beratender Rolle, besitzt eine parlamentarische Versammlung das Potential zu profundem nützlichem Einfluß auf die internationalen Beziehungen. Sie wäre eine wesentliche neue Verbindung zu den nationalen Parlamenten und würde die Unterstützung unter den Nationen der Welt für alle Arten von Aktivitäten der Vereinten Nationen erhöhen. Sie wäre eine neue Ideenquelle und eine neue Quelle für Unternehmungsgeist im internationalen System zur Lösung globaler Probleme. Sie wäre gleichfalls eine wesentliche Quelle von Führung und Hebelwirkung für nationale Regierungen zur Stärkung der UN.

Am wichtigsten: Eine parlamentarische UN Versammlung würde ein Symbol werden, das die veralteten ideologischen Denkstrukturen der nationalstaatlichen Welt, in der wir leben, ändern würde. Anstelle der gegenwärtigen staatszentristischen Ideologie die aus nationaler Selbstsucht und Exklusivität eine Tugend macht, würde ein Parlament die Idee der Welt als einer demokratischen Gemeinschaft von Bürgern setzen, die wesentliche gemeinsame Interessen und Werte teilen. Die Welt hängt von einer solchen erd- und bürgerzentrierten Sichtweise ab, da diese die wesentliche moralische Basis für jegliche echte politische Zusammenarbeit über die kritischen Probleme unserer Zeit liefert. Eine parlamentarische Versammlung ist wohl für die weitere Entwicklung der Vereinten Nationen als Ganzes unabdingbar. Sie könnte der einzig wichtige Schritt sein, um den Planeten vor der Zerstörung zu bewahren.

u u u

## Teil I

### **Souveränität, der Bürger, die globale Krise**

Ob wir an einen Sinn in der Geschichte glauben oder nicht, es gibt eine beobachtbare Richtung. Die Welt bewegt sich auf wachsende gegenseitig Abhängigkeit und Integration zu. Gezogen durch die Umstände, getrieben von der Notwendigkeit, sind wir unaufhaltsam dabei, eine Weltgemeinschaft zu werden. Im Laufe dieses Jahrhunderts haben wir Fortschritte in der Herstellung eines globalen Konsenses über gemeinsame Normen und Institutionen gemacht - ein Prozeß, der seit dem Ende des Kalten Krieges neue Energie bekam.

Durch die Vereinten Nationen, wo sich ein Großteil der Bemühungen bündelt, wurde die Spezies Mensch das erste Mal in einer Organisation vereinigt, in der Bekräftigung eines umfassenden Prinzipienkodex, wie er in der UN-Charta verkörpert ist. Was immer die Grenzen sein mögen, die Vereinten Nationen bestehen seit einem halben Jahrhundert als ein Beispiel internationaler Zusammenarbeit und gesellschaftlicher Gestaltung. Sie bestehen auch jetzt als der mögliche Beginn eines politischen Überbaus oder einer Regierung für die entstehende Weltgemeinschaft.

Es braucht keinen Propheten, um die große Bedeutung der UN in der Zukunft vorherzusehen. Wenn der Bedarf für globale Koordination und Kooperation immer mehr steigt, werden sich die Regierungen ihr immer mehr zuwenden. Mit der Zeit wird die Autorität der UN wachsen müssen. In diesem Prozeß wird sie notwendigerweise demokratisiert werden. Denn wenn ihre Entscheidungen Autorität besitzen sollen, werden sie eine stärkere Legitimation benötigen, als das gegenwärtige System liefert.

Die große Unbekannte dabei ist, wann und wie schnell die Entwicklung der UN stattfinden wird, und wieviel mehr Schaden und Leid die Welt noch erdulden muß, bevor die unvermeidlichen Schritte unternommen werden.

## U

Mit jedem vorübergehenden Tag verlieren sich Zehntausende von Menschen in Armut. Der Geist von unzähligen jungen Menschen wird durch Unterernährung dauerhaft geschädigt. Tausende Hektar Regenwald sind unwiederbringlich zerstört. Hunderte Arten des Lebens sind für immer ausgelöscht. Atmosphärisches Ozon wird weiter vermindert, während sich Treibhausgase ansammeln, die das Klima der Erde zu verändern drohen. Jeden Tag kommt eine Entdeckung fortgesetzter Zerstörung dazu, deren Schrecken beinahe unglaublich ist. Währenddessen geben die Regierungen täglich mehr als zwei Milliarden US-Dollar für ihr Militär aus, dabei weisen sie die ganze Zeit auf das Fehlen von Geldmitteln für globale Probleme hin.

Nationalstaaten, die in Isolation handeln, können diese Probleme, die von internationaler Reichweite sind, nicht lösen. Lösungen werden eine neue Ebene internationaler Zusammenarbeit erfordern. Sicher - doch mehr als das werden sie eine neue Art der Zusammenarbeit *erzwingen*. Die Welt braucht eine bessere Methode zur Entscheidungsfindung und zum gemeinsamen Handeln im Interesse der Allgemeinheit. Wir brauchen ein Weltrechtssystem. Und wir brauchen einen Weg, diese Gesetze in zeitgemäßer und demokratischer Form zu erstellen. Wir brauchen eine wirksame Durchführung der Gesetze und Mittel für ihre Durchsetzung. Und schließlich muß der ganze Prozeß adäquat finanziert werden. Worauf dies hinausläuft, ist eine Regierung.

Um sie zu bekommen, werden sich zwei grundlegende Voraussetzungen des Nationalstaatensystems ändern müssen. Die erste betrifft die Verteilung der Souveränität. Die zweite betrifft die Bürgerrepräsentation im internationalen Entscheidungsprozeß.

## U

Absolute Staatssouveränität bleibt die fundamentalste Voraussetzung der gegenwärtigen Weltordnung. Obwohl sie unter steigendem Druck steht und begonnen hat, Ausnahmen zuzulassen, besteht weiter die generelle Regel, daß ein Nationalstaat nicht den Entscheidungen einer über ihm stehenden Autorität unterworfen oder ihr gegenüber verantwortlich gemacht werden kann. Die unmittelbare Folge dieser Doktrin ist, daß wir keine Gesetzgebung durch Mehrheitsbeschluß innerhalb internationaler Organisationen einschließlich der UN haben können. Was wir statt dessen haben, ist ein langsamer und mühseliger Vorgang von Vertragsabschlüssen, in denen die Resolutionen der UN-Generalversammlung wenig zählen. Das Ergebnis ist, was wir sehen: Keine Entscheidungen führen zu keinen Handlungen und folglich zu einer Vertiefung der Krise.

Eine mehrheitliche Entscheidungsfindung bei der UN würde bedeuten, daß zumindest bei einigen globalen Fragen der Wille der Weltmehrheit die Minderheit binden würde. Das Verhalten der Staaten gegeneinander würde durch international gefällte Entscheidungen geregelt werden. Die Staaten würden dann nicht länger absolut souverän bleiben - eine Aussicht, der sich viele Regierungen widersetzen. Doch im Endeffekt ist dies für die Menschheit der einzige gerechte und durchführbare Weg, um gemeinsam Entscheidungen zu fällen und globale Probleme wirksam zu behandeln.

Die Weltföderalisten schränken dies insoweit ein, als daß die Fragen, über welche die UN Souveränität besitzen soll, konstitutionell auf bestimmte allgemein akzeptierte Gebiete internationalen oder globalen Interesses beschränkt werden müßten. Die Staaten behielten jedoch die volle Souveränität, um ihre eigenen internen Angelegenheiten zu regeln. Mit anderen Worten: Die Souveränität würde zwischen zwei Regierungsebenen geteilt: der globalen und der nationalen, jede souverän in ihrer Rechtsprechung, der Kern eines föderativen Modells. Der Nationalstaat existiert nicht nur unter einem Föderalismus weiter, er wird eigentlich in der Sicherheit und in der Möglichkeit, seine eigenen Angelegenheiten zu regeln, *bestärkt*.

Um jedoch eine echte Beschlußautorität für die UN zu erreichen, muß ihr Entscheidungsprozeß demokratisiert werden. Denn dies ist die zweite Grundlage der gegenwärtigen internationalen Ordnung, die sich ändern muß: daß die Bürger nämlich keinen Platz in der globalen Regierung haben, sondern daß es ein Vorgang allein zwischen Regierungen ist. Die UN wird niemals den Problemen unserer Zeit gewachsen sein können, solange sie allem verschlossen bleibt, besonders der indirekten Teilnahme der Bürger der Welt. Unsere Krisen haben solche Ausmaße angenommen, daß die Regierungen nicht länger hoffen können, sie ohne direktes Aufgreifen des Willens, der Ideen und der Initiativen der Weltbürger lösen zu können. Die Regierungen erkannten dies unausgesprochen in der Vorbereitungsphase zu der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die eine beispiellose Rücksprache zwischen Regierungen und Bürgergruppen zeigte. Eine globale Lenkung muß offen sein, die besten Bemühungen aller Weltbürger zu nutzen. Wir können uns nicht weniger leisten.

Die Teilnahme der Bürger der Welt wird nicht nur für die Planung dauerhafter Lösungen der Weltprobleme nötig gebraucht, sondern auch für die „Umwandlung“ der UN zu einem wirkungsvollen Instrument. Eine Repräsentation der Bürger kann sehr wohl wesentlich sein, um den Prozeß einer echten UN-Reform voranzutreiben und zu überblicken.

Das geeignetste Mittel, die Stimme der Bürger in die UN zu bringen, ist nach Auffassung der Weltföderalisten eine parlamentarische Einrichtung bei den Vereinten Nationen. Ähnlich wie das Europäische Parlament könnte sie als beratende parlamentarische Versammlung beginnen. Noch nicht als echtes Parlament, sondern als dessen Vorläufer, dessen Abgeordnete von den Repräsentanten der Menschen in den bestehenden Legislaturen der Welt gewählt werden. Ein einfacher und leicht zu verwirklichender Vorgang. Durch einen schrittweisen phasenhaften Prozeß - doch hoffentlich schneller,

als es beim europäischen Parlament der Fall war - könnte es eine von den Bürgern gewählte Körperschaft mit einer echten Rolle in der Steuerung internationalen Lebens werden.

Ein solches Parlament würde nicht nur eine neue Stimme, sondern eine grundlegend *andere Art* von Stimme einbringen, um die Fragen, die vor der UN liegen, zu bewältigen. Während heutzutage die Stimmen in der Generalversammlung die Stimmen der Institutionen nationaler Regierungen sind, die durch die Diplomaten sprechen, würde die Stimme eines UN-Parlamentariers die Stimme eines Bürgers sein, der für Bürger spricht. Während die Positionen, die ein Diplomat einnimmt, in den internationalen Hauptstädten von Leuten beschlossen werden, die von dem Austausch einer Debatte weit entfernt sind, würde ein Parlamentarier Positionen individuellen Gewissens einnehmen können und wäre ausschließlich den Wählern verantwortlich. Die Parlamentarier wären frei von Instruktionen, frei von den Zwängen der *raison d'etat*, frei, um eine globale Sichtweise einzunehmen. Frei unter anderem, die Regierungen in der Generalversammlung zu ermahnen, so aktiv zu werden, wie sie glauben, daß die Bürger es erwarten.

Beide Stimmen werden benötigt, doch zur Zeit existiert nur eine. Als Resultat dessen richtet sich der Apparat der UN nach den Regierungen derart, als daß er nur indirekt auf die Bedürfnisse der Bürger eingeht. Die Bedürfnisse der Bürger liegen in Problemen, die schnell und gerecht gelöst werden müssen. Doch mit so vielen Regierungen, die überzeugt sind, ihr vorrangiges Interesse bestehe in der Bewahrung ihrer uneingeschränkten nationalen Souveränität, ist davon keinesfalls auszugehen. Nie würden alle möglichen Lösungen für die vielen Weltprobleme berücksichtigt. Vor allem kann man sich nicht darauf verlassen, daß sie Initiativen zur Stärkung der UN als einzig wichtigen Schritt für die Lösung vieler Probleme ergreifen werden.

Die Stimme der Bürger, von einem UN-Parlament gehört, ist daher wesentlich, um eine andere Sichtweise auf die Probleme, die vor der Welt liegen, zu schaffen. Nämlich um als Gegengewicht zu den Regierungen zu handeln und deren institutionelle Trägheit in der UN-Reform zu überwinden.

#### U

Die Transformation der UN in eine demokratisch herrschende Autorität für die Menschheit ist eine der wichtigsten politischen Aufgaben unserer Zeit. Doch obwohl die Staaten größere Bemühungen um Zusammenarbeit machen als früher und die Vereinten Nationen dafür regelmäßiger nutzen mögen, scheinen sie unverändert gleichgültig gegenüber der Notwendigkeit systematischer Veränderungen in Richtung stärkerer UN-Souveränität und Demokratie zu sein. Einige der größten Staaten haben ihren Widerstand gegen Veränderungen gerechtfertigt, indem sie - in erstaunlicher Verleugnung unserer sich verschlechternden Lage - behaupteten, die UN arbeite im Endeffekt ausreichend gut.

Dennoch sind es die UN-Mitgliedsregierungen, die letztlich das Tempo der Entwicklung der UN bestimmen werden. Werden sie durch *die Folgen von Katastrophen* zur Umstrukturierung der UN gezwungen werden? Oder können wir als eine denkende Spezies, begabt mit Intelligenz und Voraussicht, *vorsorglich* gegen weiteres Leiden agieren, indem wir rational auf dieses Ziel hinarbeiten? Die gegenwärtige Selbstgefälligkeit der Regierungen kann uns nur Angst machen.

Gewiß wird die Initiative zur Veränderung von irgendwo kommen müssen, und wenn nicht von den Regierungen, dann von woher sonst, wenn nicht von den Bürgern? Aber wie kann eine Kampagne bürgerlichen Drucks auf die Regierungen mit Blick auf etwas Abstraktes wie Reform und Stärkung der UN organisiert und unterstützt werden? Was, wenn die Bürgerinitiativen einen Verbündeten innerhalb der Strukturen *der UN selber* haben könnten, welcher die Interessen der Bürger und deren Umsetzung in der UN unterstützte? Im Idealfall wäre dies ein offizielles Organ der UN, durch das die Bürger direkt repräsentiert werden könnten. Glücklicherweise haben viele Staaten Erfahrungen mit einem solchen Organ - mit einer institutionellen Struktur, welche die Bürger befähigt, in der Regierung vertreten zu sein.

Ein parlamentarisches Organ bei der UN hätte ein ungeheures Potential, auch als beratendes Organ, um die UN zu einer effektiveren Organisation zu machen. Von den ersten Tagen ihres Bestehens könnte eine parlamentarische UN-Versammlung dazu beitragen:

- die internationale Kooperation zu fördern;
- Verträge und Konventionen zu entwerfen;
- in den nationalen Zentren Unterstützung für die UN zu erwirken;
- den Trend zur Demokratie in den Ländern der Welt zu verstärken;
- eine neue planetarische Gesinnung durch das Symbolisieren der Idee der Welt als eine Gemeinschaft zu fördern.

Vornehmlich könnte sie in dem komplexen und hochpolitischen Prozeß der Reform der UN Impulse, Einfluß und Übersicht liefern.

### **Das Beispiel der europäischen Integration**

Die lehrreichste Erfahrung in jüngerer Zeit mit der Entwicklung einer Organisation, die souveräne Regierungen in einem sich schrittweise entwickelnden übernationalen Entscheidungsprozeß verbindet, ist die Europäische Union (EU).

In den frühen 80er Jahren verwickelte sich die EU, sie litt unter einem Komplex lähmender Probleme, der als „Eurosclerose“ bekannt wurde. Die Krise in Westeuropa stammte von den eigenen obsoleten Institutionen, besonders von ihrem Entscheidungsfindungsprozeß. Unter der Bedingung, daß jede der zwölf souveränen Regierungen einen Konsens blockieren konnte, wurden keine Entscheidungen getroffen und der Fortschritt stockte. Während die Regierungen häufig enttäuscht waren, schienen sie unfähig oder unwillig, etwas dagegen zu unternehmen. Die Trägheit der Regierungen wurde schließlich durch den Druck der Bürger überwunden. Bürgerinitiativen verschiedener Arten, einschließlich Teile der Wirtschaft, die für die „europäische Idee“ kämpften, hatten einen mächtigen Verbündeten in einer anderen Organisation - einer, die siech als fähig erwies, den benötigten Anstoß zum Wechsel zu geben, indem sie innerhalb der Strukturen der damaligen EG arbeitete. Diese Organisation war das Europäische Parlament,

Das Europäische Parlament, nach seinen Anfängen als parlamentarische Versammlung, wurde 1979 direkt gewählt. Obwohl es nur beschränkte Macht besaß, war es eine Kammer aus Politikern, deren Rolle darin bestand, über Europa nachzudenken. In Antwort auf die Unordnung der Regierungen schrieb und präsentierte das Parlament unter Leitung des italienischen Föderalisten Altiero Spinelli den Regierungen einen Verfassungsentwurf, um ein *föderatives Europa* mit echter Legislatur zu schaffen. Diese Aktion des Parlaments stimmte exakt mit dem Bedürfnis der Menschen in Europa nach mehr effektiver Repräsentation in der EG-Politik überein.

Es war eine kühne Bewegung, aber eine, die nicht im ganzen von den Regierungen abgelehnt werden konnte. Zur Antwort gezwungen, entwickelten die Regierungen und übernahmen später auch eine Reihe von Gegenvorschlägen, die auf dramatische Weise die Strukturen der EG reformierten und stärkten. Auf vielen Gebieten wurde der Entscheidungskonsens unter den Regierungen durch bindendes und daher bedeutsames Wählen ersetzt. Nicht länger konnten eine oder zwei Regierungen den ganzen Fortschritt aufweichen. Mit Entscheidungen, die wieder zu strömen begannen, wurde die EG wieder belebt und sie begann sich energisch in Richtung größerer politischer Integration zu bewegen. Überdies bekam das Parlament zusätzliche Machtbefugnisse.

Bemerkenswert ist, daß es des Europäischen Parlamentes bedurfte, um den Anstoß zu institutioneller Veränderung zu liefern. Die Regierungen wußten wohl, daß eine Veränderung nötig war, doch schienen

sie unfähig zu handeln, bis sie durch die Verfassungsbemühungen des Europäischen Parlaments angespornt wurden. Obwohl das europäische Modell natürlich nicht gänzlich auf die UN angewendet werden kann, ist zumindest dieser eine Punkt relevant und intuitiv richtig: daß die UN ebenso einen parlamentarischen Körper braucht, um in dem Umformungsprozeß der UN vermitteln zu können. Dies ist wohl die wichtigste Lehre, die aus der europäischen Erfahrung von denen gezogen werden kann, die heute an einer Reform der UN arbeiten.

## Überwindung der Grenzen nationalstaatlicher Souveränität

Wenn es stimmt, daß die Welt die UN als Regelungsinstrument braucht, ausgestattet mit echter Autorität, um globale Probleme zu behandeln, und wenn es wahr ist, daß nicht darauf gezählt werden kann, daß sich die Nationalstaaten von selber bewegen, um die UN umzuformen, dann ist die Einrichtung einer parlamentarischen UN-Versammlung nichts weniger als lebenswichtig für das globale Überleben. Es kann in diesem Fall einer der allerwichtigsten politischen Entwürfe unserer Zeit sein.

Ohne eine parlamentarische Versammlung, welche die Ereignisse beeinflusst, wird es vielleicht nie genügenden politischen Willen geben, um das zu behandeln, was letztendlich die Kernaufgabe bei der Errichtung einer effektiveren internationalen Ordnung ist: Eine Umverteilung der Souveränität durch Beschränkung der nationalstaatlichen Macht bei gleichzeitiger Erweiterung der Souveränität *demokratischer* Weltinstitutionen. Mit dem Ausdruck „Souveränität“ meinen wir einfach, die Autorität, Gesetze zu schaffen und anzuwenden.

Bis die UN (oder möglicherweise ein neuer unvorhersehbarer Weltkörper, der die UN ersetzt) die Souveränität besitzt, Gesetze für die Weltgemeinschaft zu verabschieden, werden viele unserer schlimmsten Probleme unlösbar bleiben und wir werden tiefer in die Krise schlittern. Unsere Probleme werden unlösbar bleiben, weil die Welt unter einem Zustand, ähnlich dem im Europa der frühen 80er Jahre, leidet. Im Angesicht der vielen und drängenden Bedürfnisse der Welt ist der internationale Entscheidungsprozeß von heute, bestehend aus Vertragsabschlüssen zwischen souveränen Regierungen, völlig unangemessen.

Die Doktrin von der nationalen Souveränität besagt, ein Staat sei in seinen externen Angelegenheiten nur an Verträge gebunden, die er unterzeichnet - er könne nicht den Bedingungen eines Vertrages unterworfen werden, der von anderen angenommen ist, auch, wenn diese in der großen Mehrheit sind. Da sie auf freiwilliger Basis entstehen, tendieren Verträge dazu, den kleinsten gemeinsamen Nenner zum Ausdruck zu bringen, weil ihre Unterhändler genügend Unterzeichner sichern wollen, dies besonders unter den Großmächten, um ihnen die Chance zu geben, wirksam zu werden. Auch können bedeutende Themen - zum Beispiel das Gesetz über eine Seekonvention - Jahrzehnte für Verhandlungen brauchen, eine Zeit, während der sich die Lage ändern kann. Wenn der Text eines Vertrages schließlich angenommen ist, müssen die verhandelnden Staaten ihn nicht unterzeichnen, und auch, wenn sie es tun, können sie später stets aussteigen, da die meisten Verträge Fluchtklauseln haben. Das Resultat ist das Flickwerk einer Rechtsordnung mit verschiedenen Staaten, die nach verschiedenen Regeln leben, normalerweise solchen, denen sie zustimmen, und auch dann nur versuchsweise.

Die Probleme einer Regelung durch Vertragsabschlüsse sind mit dem Fehlen anderer Institutionen für eine wirkungsvolle internationale Regelung verbunden. Es gibt zum Beispiel wenige Mechanismen, um Verträge zu erzwingen oder Auseinandersetzungen beizulegen. Das System der UN ist zu klein und zu schwach in seiner Autorität, um viele Programme auszuführen. Zusammengenommen konspirieren die Natur des Verhandlungswesens und das Fehlen ausführender Mechanismen, indem sie die Akzeptanz ansonsten logischer und notwendiger Vorschläge für viele Bereiche so unwahrscheinlich erscheinen lassen, daß diese niemals gewagt werden.

Die Idee der ungebundenen nationalen Souveränität, wobei jeder Staat sein eigenes Recht besitzt, mag in den Tagen des Dampfschiffes, des Telegraphen und der Kavallerie tolerierbar gewesen sein. Sie ist aber verheerend im Zeitalter der Jetreisen, der Telekommunikation und der ballistischen Nuklearraketen. Die Technologie hat uns materiell voneinander abhängig gemacht und uns gewaltige Kräfte gegeben, uns gegenseitig anzugreifen - sogar zu vernichten. Was kann eine Lehre rechtfertigen die vorgibt, die nahezu 200 Staaten auf der Welt könnten unbegrenzte Freiheit besitzen, ohne die Forderung zusammenzuarbeiten und die Bedürfnisse und Meinungen anderer zu respektieren? In wessen Interesse wird diese Lehre aufrechterhalten? Nicht im menschlichen oder im globalen Interesse. Nationale Souveränität hat lange aufgehört zu bedeuten, die ausschließliche Kontrolle über die eigenen Angelegenheiten zu haben. Wenn jeder Staat souverän ist, müssen alle die willkürlichen Folgen der souveränen Entscheidungen von anderen ertragen. Der mächtigste Staat, durch Einschüchterung oder Ausverkauf anderer, mag manchmal weniger zu ertragen haben, aber es gibt einige Konsequenzen staatlicher Souveränität, denen sogar die Starken nicht entfliehen können. Ein Fall ist die Tragödie der Gemeingüter. Die Gemeingüter sind in diesem Fall die globale Biosphäre. Durch das Fehlen einer Weltautorität, die allgemeine Regeln schafft und durchsetzt, wird die Biosphäre unbarmherzig erniedrigt. dergestalt, daß jeder Staat, die Sache von seinem eigenen Standpunkt aus bewertend, es für mehr in seinem Interesse hält, die Umwelt mit den anderen weiter zu verbrauchen, als einseitig Maß zu halten, um sie zu beschützen.

### **Der Tragödie der Gemeingüter entkommen: Gemeinsame Regulierung für gemeinsamen Nutzen**

Die „Tragödie der Gemeingüter“ beschreibt eine widersprüchliche Situation, in der souveräne Individuen oder Gruppen „rational“ dazu verleitet werden, eine freie, erneuerbare - doch begrenzte - öffentliche Ressource durch Übernutzung zu zerstören. Das ursprüngliche Gemeingut war die Dorfweide, doch heute erstreckt sich der Begriff auf globale öffentliche Ressourcen wie die Atmosphäre oder die Fischbestände in internationalen Gewässern.

Für alle Nutzer stellt sich die Situation wie folgt dar: Wenn sie die Ressource nutzen - zum Beispiel wenn sie einen weiteren Fang aus einem bedrohten Fischbestand machen - werden sie alle Vorteile davon haben, während die Kosten (weitere Schädigung des Bestandes) auf die ganze Gemeinschaft der Nutzer verteilt werden, von denen sie nur ein kleiner Teil sind. Vom Standpunkt aller Nutznießer aus werden die für sie aus ihrer eigenen Nutzung entstehenden Kosten durch den sofortigen Vorteil bei weitem ausgeglichen.

Wenn alle Nutznießer so denken und in der Ausbeutung bedrohter Ressourcen fortfahren, werden die letztendlichen Kosten, die durch die Nutzung der Ressourcen durch alle entstehen, die Gewinne überwiegen. Die Vernichtung einer Ressource für alle, vielleicht für immer, kann weit größere Kosten bedeuten, als alle Gewinne zusammengenommen - und darin liegt die Tragödie. Das Ergebnis ist eine Situation, die in niemandes Interesse liegt und von der wir alle wünschen würden, wir hätten sie vermieden.

Doch während alle Nutznießer es vorziehen mögen, die Ressource zu bewahren, sind sie zugleich alle von der Logik der Situation befangen. Obwohl die Nutznießer vielleicht die sich abzeichnende Tragödie sehen, unternehmen sie möglicherweise nichts, um den Kurs zu ändern, solange sie nicht sicher sein können, daß die anderen Nutznießer ebenso handeln. Nutznießer, die versuchen, die Verhältnisse zu bessern - in diesem Fall, indem sie nicht fischen - würden Finden, daß, während sie alleine den Verlust durch Nichtnutzung der Ressource tragen, die Vorteile aus ihrem Opfer gleichmäßig an alle verteilt werden, einschließlich denen, die unverantwortlicher Weise weiterfischen.

Der Weg aus dieser Zwangslage liegt darin, eine Methode zu finden, Gewinne und Opfer zu verknüpfen. Dies kann nur durch soziale Organisation geschehen, zum Beispiel durch ein Regulierungssystem zur Nutzung der Ressourcen.

Eine weitergehende Analyse wird zeigen, daß in vielen Fällen die effektive Regulierung eines Gemeingutes letztendlich eine souveräne Behörde erfordert (im Idealfall natürlich eine von den Nutznießern demokratisch eingerichtete), welche die Machtmittel zur Durchsetzung besitzt. Damit ein System gemeinsamer Regulierung funktioniert, muß es beinahe allumfassend sein. Zu viele Nichtbeteiligte oder zu viele, die auf Kosten anderer leben, und das System wird zerbrechen, wenn die Beteiligten fühlen, daß ihre Opfer ungerechterweise von anderen ausgebeutet werden.

Die Logik, die zur Regulierung der Gemeingüter führt, ist zwingend und eine der Hauptkräfte, die eine globale politische Integration in einer Zeit wachsender Abhängigkeit in Gang setzt.

## U

Es ist ohne Belang, daß die Regierungen und ihre Beamten außer den Landesinteressen eine Reihe weiterer viel einseitigerer Interessen haben - die ihrer eigenen Institutionen als selbstverewigende Entitäten. Wenn nationale Regierungen die Souveränität internationaler Organisationen wie der UN möglichst nicht stärken wollen, geschieht dies teilweise wegen eines inhärenten Interessenkonfliktes: Es widerspricht ihrem *institutionellen Auftrag*, die Privilegien und das Prestige nationaler Macht zu bewahren.

Unter dem Druck der Notwendigkeit mildern jedoch einige Regierungen ihre Ansicht von der absoluten Natur nationaler Souveränität, Sie sind zunehmend gewillt, in der Praxis einen Kompromiß einzugehen, durch Einschreiten gegen die inzwischen abgeschafften Apartheidsgesetze Südafrikas zum Beispiel oder durch Entsendung von UN-Polizei zum Schutz der Kurden im Irak. Doch wie wir in Europa sahen, auch wenn Regierungen eines Tages zur Einigkeit darüber gelangen, daß das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität zugunsten gemeinsamer Annäherungen eingeschränkt werden sollte, muß dies noch nicht dazu führen, so zu handeln, daß die Souveränität internationaler Institutionen verstärkt wird, damit gemeinsames Handeln möglich gemacht werden könnte.

Die Welt hat viele Beispiele eines Regierungsoberhauptes gesehen, das etwas sagte, während ihr oder sein Außenministerium die politische Vision durch unendlich verpaßte Gelegenheiten zusammenbrechen ließ. Initiativen zur Veränderung werden dann zu Rhetorik. Dann gibt es Zeiten, in denen Regierungen den Druck von außen begrüßen, sogar brauchen, der sie dazu zwingt, etwas zu tun, was sie eigentlich tun wollen, doch nicht zu wollen scheinen - wie die Preisgabe nationaler Macht. In diesem Fall werden Regierungen wahrscheinlich positiv auf Initiativen antworten, die von irgendwoher kommen, doch wollen sie nicht selber zu kühn in ihren Plänen erscheinen. Auf nationale Regierungen zu setzen, um die UN zu stärken, bedeutet das gleiche, wie auf eine Versammlung von Füchsen zu setzen, um ein sichereres Hühnerhaus zu entwerfen. In ihren Herzen werden sie nicht dafür sein. Dies heißt nicht, daß Regierungen niemals nachgeben werden - sie geben langsam nach, weil auch andere Interessen ins Spiel kommen - doch hilft dies, zu erklären, warum es unwahrscheinlich ist, daß sie spontan für die Sache einer UN-Reform eintreten werden und warum infolgedessen ein anderer Anstoß nötig ist.

## „Wir, die Völker...“

Die Charta der Vereinten Nationen beginnt mit den Worten: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“. Doch in der Praxis ist die UN kein Treffpunkt der Völker, sondern ihrer Regierungen - und sogar das ist eine Übertreibung. Ein dauerhafter Vertreter eines Landes muß nicht auch die gesamte Regierung seines Landes repräsentieren, wenn wir die Definition von Regierung annehmen, die eine Legislaturperiode oder ein Parlament einschließt. Statt dessen repräsentiert er oder sie *nur den exekutiven Zweig* der Regierung.

In den Vereinigten Staaten beispielsweise ist das Weiße Haus die Exekutive, die durch das State Department in der UN-Generalversammlung vertreten ist, nicht die gesamte Regierung, die den Kongreß, also den legislativen Teil, einschließt.

Wenn auch die Parlamente bei der UN nicht vertreten sind, tragen sie doch schon in vielen Ländern Verantwortung in Hinblick auf die UN. Sie sind die letzte gesetzgebende Autorität die zur Ratifizierung von UN-Konventionen benötigt wird, sie führen viele UN-Resolutionen aus und billigen andere Aspekte der Politik einer Regierung im Blick auf die UN, einschließlich der Beitragszahlung eines Staates in das Budget der Organisation. Eine Verbindung zwischen den Parlamenten und den Vereinten Nationen könnte helfen, die Unterstützung der Mitgliedsstaaten für die UN und für dort getroffene Entscheidungen zu festigen. Doch statt direkt mit der UN zu interagieren, sind die Parlamente größtenteils dahingehend beschränkt, auf das zu reagieren, was ihnen von ihren Angestellten oder Regierungsbeamten berichtet wird.

Die Vereinten Nationen erfüllen weiter eine wichtige Rolle als Treffpunkt derer, welche die exekutive Gewalt in der Welt innehaben (wenn sie auch in der Praxis ein Treffpunkt von deren Gesandten ist). Sie schaffen ein Weltforum, wo diese Mächte diskutieren und verhandeln können. Doch sie legen die Autorität für globale Entscheidungen bezüglich unserer größten Probleme in die Hände einer unglaublich kleinen Gruppe von Politikern.

Die Fähigkeit nationaler Führer, gleichfalls globale Entscheidungsträger zu sein, ist ernstlich durch die konkurrierenden Erfordernisse ihrer häuslichen Verantwortung begrenzt. Nichtsdestoweniger operieren die meisten pflichtbewußten Führer innerhalb eines beschränkten ethischen Musters. Durch ihr Amt sind sie darauf vereidigt, nationale Interessen vorrangig vor globalen zu fördern und zu verteidigen.

Die gegenwärtige UN leidet folglich sowohl unter den Fehlen einer Fähigkeit zum Fällen von Entscheidungen, als auch dem Fehlen eines angemessenen globalen Bezugsrahmens für diejenigen, welche die letztendliche Macht zu Beschlüssen in globalen Angelegenheiten haben. Viele Ideen, die den Planeten retten könnten, gelangen einfach nicht in das System; oder wenn doch, dann versacken sie, weil diejenigen, die ihnen zustimmen könnten, nicht im Interesse der ganzen Erde arbeiten.

## U

Das Recht der Bürger, in den politischen Entscheidungen, die ihr Leben berühren, so direkt wie möglich repräsentiert zu sein, ist das Fundament einer Demokratie. Heutzutage sind die kritischsten Entscheidungen, die das Leben der Bürger betreffen, internationale Entscheidungen - die Übereinkünfte oder Nicht-Übereinkünfte über Abrüstung, Weltwirtschaft, den Schutz der globalen Biosphäre und, darauf aufbauend, die Vereinbarungen über die Arbeit des internationalen Systems, einschließlich der Vereinten Nationen.

Die nur indirekte und entfernte Repräsentation der Bürger bei der Behandlung dieser großen Aufgaben, die Filterung ihrer Stimmen durch dazwischenliegende Schichten aus Regierung und Bürokratie, hat weltweit ernsthafte Folgen für die politische Kultur. Sie entfremdet die meisten Bürger vom globalen politischen Prozeß und von der UN. Sie birgt Passivität, da die Menschen schlußfolgern, sie könnten die Ereignisse in der Welt nicht beeinflussen, oder die Probleme der Welt fielen nicht in ihre persönliche Verantwortung oder die Regierungen würden sie schon lösen. Sie entmutigt die öffentliche Initiative und trennt den globalen Entscheidungsprozeß von einer *lebenswichtigen Ideen- und Energiequelle* ab.

Was immer die historischen Gründe dafür sein mögen, in einer Zeit in der demokratische Bewegungen durch die Welt gehen und die Welt so dringend radikal veränderte internationale Regierungsinstitutionen benötigt, kann diese Situation nicht länger gerechtfertigt werden. Die menschliche Erfahrung, besonders in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts lehrt, daß eine demokratische Regierung der effektivste und annehmbarste Weg ist, um ein Management der öffentlichen Angelegenheiten zu organisieren. Während

eine Demokratie *nicht zwangsläufig* eine gute Regierung garantiert, ist das Fehlen von Demokratie *ein ziemlich verlässlicher* Indikator für eine schlechte Regierung. Dies ist mindestens ebenso gültig für unsere größte menschliche Gemeinschaft, die Welt. Das Fehlen von Demokratie in der Weltpolitik hat die selben Folgen wie das Fehlen von Demokratie in inländischer Politik: armselige Entscheidungen, die den Entscheidungsträgern dienen, vergeudete Mittel und das Fehlen effektiven Handelns im Sinne des Allgemeinwohls.

Wenn es wahr ist, daß die Welt dringend eine bessere Lenkung braucht, dann sollten wir nicht die schmerzvolle Lernkurve nationaler Politik wiederholen müssen, um zu der zwangsläufigen Schlußfolgerung zu gelangen, daß eine auf den Bürgern basierende Demokratie auch der am dauerhaftesten verlässliche - nicht zu erwähnen der gerechteste und legitimste - Weg ist, eine planetarische Gesellschaft zu organisieren.

## Teil II

### **Die Schaffung einer parlamentarischen UN-Versammlung**

Die Idee eines Weltparlaments ist nicht neu. Tennyson erwähnte schon im letzten Jahrhundert in seinem Gedicht „Locksley Hall“ ein internationales „Parliament of Man“, und er war nicht der erste. Später, seit der Gründung der UN, hat es viele Pläne gegeben, die Organisation mit einer Volkskammer auszustatten, von denen einige dem hier Dargestellten nicht unähnlich waren.

Neu ist heute die Tatsache; daß ein Parlament bei der UN kurzfristig durchführbar und erreichbar geworden ist, nicht nur wegen des Endes des Kalten Krieges, sondern auch wegen des sich beschleunigenden Tempus, mit dem Staaten auf nationaler Ebene eine parlamentarische Demokratie annehmen. Dies schafft in der nationalen Politik mehr als je zuvor eine Basis, auch in der internationalen Politik eine Bürgerdemokratie zu unterstützen. Gleichfalls existiert das europäische Experiment, das bis zu dem Punkt gereift ist, an dem es trotz gewisser Defizite als Inspiration und Modell für einen ähnlichen Prozeß bei den Vereinten Nationen dienen kann.

Eine andere ermutigende Entwicklung in neuester Zeit ist die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die etwa 50 Staaten in der OSZE umfassen die nördliche Hemisphäre von Vancouver bis Wladiwostok. Sie repräsentieren den größten Teil der ökonomischen und militärischen Macht der Welt und zu ihnen gehören vier der fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat. Wenn sie beschlossen haben, daß die jungen Institutionen, die sie jetzt unter dem Schirm der OSZE errichten, von einer parlamentarischen Versammlung profitieren, so ist das für uns ein Grund zu hoffen und tatsächlich zu erwarten, daß sie ebenso die Einrichtung einer Versammlung bei der UN unterstützen werden. Ihre Anzahl könnte zusammen mit den anderen Demokratien der Welt ihren Erfolg sichern.

Es gibt gute Gründe, optimistisch zu sein, daß die notwendige Unterstützung für eine parlamentarische Versammlung der UN bei Regierungen gefunden werden kann, besonders, wenn Bürgergruppen eine internationale wirkungsvolle Kampagne zur Unterstützung einer solchen Initiative organisieren könnten. Dennoch müssen wir damit rechnen, daß der Vorschlag auch seinen Anteil von Gegnern mit sich bringen wird. Die UN ist fest etabliert, und viele Leute, deren Ansicht durch den alten staatszentrierten Blick auf die UN gefangen ist oder die dort ihre Karriere gemacht haben, werden eine Veränderung nicht wollen. Es ist darum wichtig, die Idee in ihrer möglichst überzeugendsten Formulierung zu fassen; einer, die am wenigsten durch Attacken verwundbar ist und die ihre potentiellen Befürworter innerhalb der UN und den Außenministerien der Welt in die Lage versetzt, auch in äußerst konservativer Umgebung zugunsten dieser Idee zu sprechen.

## Repräsentation - eine Frage der Strategie

Es gibt viele Wege um ein Weltparlament zu konstruieren und über die Jahre gab es viele Pläne zu seiner Errichtung. Einige der Pläne - vorgelegt in den Tagen des Kalten Krieges, als die Unterstützung dieser Idee durch eine Regierung weit weniger wahrscheinlich war - forderten die Bürger auf, die Regierungen zu umgehen und selber ein Parlament zu organisieren. Es gibt beispielsweise Vorschläge, die besagten daß die Menschen sich als Weltbürger erklären und vorläufige Weltparlamente aus ihren Reihen wählen sollten. Andere Pläne wollten Bürgerkammern schaffen, basierend auf einer Repräsentation von regierungsunabhängigen Organisationen.

Was immer die Verdienste solcher „do-it-yourself“-Methoden gewesen sein mögen, unter den heutigen Umständen gibt es gute Gründe, eine Strategie vorzuziehen, welche die Regierungen selber dazu bringt, ein parlamentarisches Organ bei der UN zu schaffen. So werden viele Fallen eines direkt von Bürgern begangenen Weges vermieden, besonders solche Probleme, die die Legitimität und Effektivität des entstehenden Organs und seine Kosten für die Bürgergruppen betreffen.

Eine Bürgeraktion würde sowohl einen hohen Einsatz an Organisationsenergie als auch an Geld fordern. Wenn sie irgendeinen Erfolg hätte, würde sie die Mittel zum Druck auf die Regierungen von Tausenden von erfolgreichen Einzelvorhaben umverteilen auf den Betrieb einer gesamtglobalen Struktur, für die Bürgergruppen schlecht ausgestattet sind. Das Resultat könnte eher in einem geringeren anstatt in einem stärkeren Druck zur Veränderung für die Regierungen bestehen. Und die daraus resultierende Versammlung würde immer eine zweifelhafte Legitimität besitzen (wen vertritt sie wirklich) und als ein zu entwickelnder Anfang für ein echtes Weltparlament wenig wert sein. Dieses und andere Probleme können erklären warum in der Vergangenheit Bürgergruppen auf einen solchen Vorstoß nicht leidenschaftlich eingegangen sind.

Ein Weg, der bereits seine Glaubwürdigkeit bewiesen hat, ist der stufenweise, den das Europäische Parlament einschlägt. Diese Methode erfordert, daß die Regierungen selber eine parlamentarische Versammlung einrichten, etwas das in jedem Fall wichtig ist, wenn es wirklich in der UN funktionieren soll. Die Anerkennung und die Legitimation einer parlamentarischen Versammlung durch die Regierungen ist ebenso wesentlich für ihre Wirksamkeit im Einfluß auf diese Regierungen, als auch symbolisch für ihre Macht und für ihr Potential, sich zu einem Parlament „bona fide“ zu entwickeln.

Jeder Plan, der darauf hinzielt, daß die Regierungen selber eine parlamentarische Versammlung einrichten, muß notwendigerweise in den Augen der Regierungen glaubhaft sein. Er muß aber auch in den Augen der Öffentlichkeit und der Bürgergruppen Glaubhaftigkeit besitzen, weil deren Bemühungen gebraucht werden, um die Regierungen zum Handeln zu bewegen. Hier liegt eine Dichotomie: Die gemäßigten Pläne, die Regierungen für glaubwürdig befinden könnten, sind wahrscheinlich so substanzlos, daß sie Bürgergruppen nicht motivieren, für sie einzutreten, wohingegen Pläne, die kühn genug sind, um Bürgergruppen zu interessieren, Gefahr laufen, von den Regierungen als unrealistisch angesehen zu werden.

Nirgendwo kommt der Zwiespalt schärfer zum Vorschein als in der Frage, wie die Mitglieder einer regierungsgeförderten parlamentarischen Versammlung zu wählen seien. Um als Vertreter der Menschen legitimiert zu sein, müssen die Mitglieder einer parlamentarischen UN-Versammlung auf eine Weise ausgewählt werden, die ihnen eine berechtigte Verbindung zu einer bürgerlichen Wählerschaft gibt. Doch um für die Regierungen annehmbar zu sein, muß der Auswahlvorgang der Repräsentanten auch realistisch und steuerbar sein, hier und jetzt. Er muß einfach sein und darf nicht viel kosten. Der Zwiespalt zwischen Demokratie und Realismus tritt in Erscheinung, weil die Verfahren, sobald sie demokratischer

werden, zugleich auch komplizierter und kostspieliger werden und daher den Widerstand derer provozieren, die sie durchführen müssen.

Daher muß ein Kompromiß gefunden werden, ein Verfahren, das demokratische Legitimität besitzt und dazu einfach und billig genug ist, daß die Regierungen es annehmen. Dies ist tatsächlich der Schlüssel, um eine allgemeine Akzeptanz für einen Plan einer parlamentarischen UN-Versammlung zu schaffen, der die Aussicht hat, ausreichende politische Unterstützung sowohl bei Regierungen, als auch in der Öffentlichkeit zu gewinnen. Der Plan wird wahrscheinlich mit der Frage zur Repräsentation leben oder sterben.

Unter allen Dingen, die Bürgergruppen am meisten in einer parlamentarischen UN-Versammlung wollen könnten, ist es am schwersten, darauf zu verzichten, daß die Vertretung in der Versammlung durch direkte Wahlen zustande kommen sollte. Es wäre jedoch ein fataler Fehler, auf direkten Wahlen zu bestehen, außer als Ziel für die Zukunft. Weltweite Wahlen, obwohl demokratisch wünschenswert, würde bedeuten, um die Stimmen von Milliarden Individuen mit unterschiedlichen Interessen zu werben. Ein solcher Wahlvorgang wäre gleichfalls voller unbekannter Faktoren von der Art, wie sie Politiker und Bürokraten verabscheuen.

Obwohl es keinen technischen Grund für eine Nichtdurchführung gibt, wäre es logistisch kompliziert, teuer und mit politischen Schwierigkeiten verbunden, einen weltweiten Wahlapparat für eine unerprobte Institution einzurichten, welche von den Regierungen nicht in erster Linie gewünscht wird. Weltweite Wahlen würden nicht nur eine minimale Zustimmung zögernder Regierungen fordern, sondern durch deren enthusiastische Überzeugung vor dem Hintergrund eines unermüdlichen politischen Willens zum Erfolg. Wenn ein solcher politischer Wille existierte, könnten wir auf größere und schnellere Schritte hoffen, doch liegt das Problem eines Planes wie der einer parlamentarischen Versammlung genau darin, daß wir mit dem Druck in diese Richtung in einem Umfeld beginnen, wo der politische Wille gering ist. Wenn es eine große Koalition der sozialen Kräfte gäbe, um auf die Regierungen einzuwirken, dann könnten wir begründeterweise hoffen, sie in einem früheren Stadium von einem geringen zu einem starken politischen Willen zu bringen. Aber noch existiert keine solche Kräftekoalition.

Somit würde das Bestehen auf einem in direkten Wahlen gewählten Parlament von Beginn an ein Eigentor darstellen, das den Regierungen die leichtestmögliche Entschuldigung, nichts zu tun, in die Hand gäbe. Ohne eigentlich den Plan abzulehnen, könnten sie sich auf sekundäre technische Probleme wie Kosten und Durchführbarkeit zurückziehen. Ein direkt gewähltes Parlament sollte unser Ziel bleiben, doch wenn wir Ziele und Strategien durcheinanderbringen, indem wir alles auf einmal fordern, riskieren wir das Hinausschieben des Tages, an dem die Regierungen überzeugt werden können, die ersten Schritte in Richtung einer Verwirklichung zu unternehmen.

Gebraucht wird eine Strategie, deren erste Stufe in einer Zeit geringen politischen Willens erreicht werden kann und die, wenn sie erst einmal durchgeführt wird, in und durch sich selbst helfen kann, den Willen für folgende, schwieriger zu erreichende Stufen zu schaffen. Bei dieser entscheidenden Aufgabe offeriert das Europäische Parlament seine wichtigsten Lehren. Dieses Parlament reifte zu einem direkt gewählten Organ in genau so einem stufenweisen Entwicklungsprozeß, beginnend als parlamentarische Versammlung mit Mitgliedern, die von und aus den nationalen Legislaturen der Mitgliedsstaaten ernannt wurden. Die Idee, die Mitglieder einer parlamentarischen Versammlung anfangs von und aus den nationalen Parlamenten auszuwählen, hat starke Vorteile und diese Vorteile können wiederum im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen wirken. Sie genügt - zumindest minimalerweise - den konkurrierenden Forderungen nach demokratischer Legitimität (die Sorge der Bürger und Aktivisten) und dem politischen Realismus (die Sorge der Regierungen). Eine aus echten Parlamentariern zusammengesetzte parlamentarische Versammlung würde eine unmittelbare Glaubwürdigkeit besitzen. Weil die Parlamentarier jetzt in den meisten Ländern gewählt werden, hätten sie die Legitimation als Vertreter der Öffentlichkeit, welche die Regierungen anerkennen und respektieren müßte. (Für Länder,

deren Parlamentarier nicht gewählt werden, gibt es dennoch gute Gründe, sie zuzulassen. Dieses Problem, das sich mit der Ausbreitung der Demokratie verringert, wird im folgenden diskutiert.)

Weil die Parlamente demokratischer Staaten im allgemeinen Oppositionsparteien einschließen, würden die parlamentarischen Abgesandten eines Landes an die UN wahrhaftiger das ganze Volk eines Landes repräsentieren als die Abgesandten der Exekutive eines Landes, die nur die Auswahl einer Minderheit der Wählerschaft darstellen. In jedem Fall - und das ist wichtig - werden die Parlamentarier eher als Repräsentanten der Bürger bei der UN verstanden werden denn als Vertreter von Regierungsinstitutionen. Dies ist der Beginn einer Verbindung zwischen Bürgern und UN.

Ein weiterer Vorteil, die Vertretung in einer parlamentarischen UN-Versammlung auf nationale Parlamente aufzubauen liegt darin, daß dies die Parlamentarier als Verbündete verpflichten kann, die Versammlung zu etablieren und später zu helfen den politischen Willen für ihre Weiterentwicklung zu schaffen. Die Erfahrung als UN-Parlamentarier wird viele dieser Politiker so prägen, daß sie als Anwälte der UN nach Hause gehen mit dem Bedürfnis, die parlamentarische UN-Versammlung zu stärken und zu demokratisieren.

U

Es gibt zwei andere Fragen, die weitere Studien und Erkundung erfordern: Zum einen die, ob die Kandidaten für die Wahl durch nationale Parlamente in die parlamentarische Versammlung der UN einfach ungebundene Bürger sein könnten im Gegensatz zu bereits verpflichteten parlamentarischen Mitgliedern. Dieses Verfahren würde dem Problem abhelfen, daß die Mitglieder eines nationalen Parlaments nicht in der Lage sein könnten, dem Weltorgan ausreichend Zeit zu widmen. Ihre hauptsächliche Verantwortung besteht darin, Zuhause ihre Wähler in nationalen Angelegenheiten zu vertreten und mehr als ein paar Wochen im Jahr fernzubleiben würde für die Parlamentarier beschwerlich werden. Bislang ungebundene Bürger dagegen könnten ihre volle Zeit als UN-Parlamentarier einsetzen.

In diesem Modell würde das nationale Parlament als eine Art „Wahlkollegium“ fungieren. In den frühen Jahren der Vereinigten Staaten spielte das Wahlkollegium bei der Wahl des Präsidenten eine wichtige Rolle, zu einer Zeit, in der die gewaltige Größe des Landes direkte Wahlen für dieses Amt unpraktikabel machte. Das Volk würde die Mitglieder eines Wahlkollegiums wählen (in diesem Fall wäre dieses Gremium das nationale Parlament) das dann im Namen des Volkes dessen endgültige Vertreter wählen würde (hier also die Personen, die in der parlamentarischen UN-Versammlung säßen). Diese Gewählten könnten aus der ganzen Bevölkerung genommen werden. Das resultierende UN-Organ würde immer noch aus Bürgern - gewählt von Bürgern - bestehen, eher als von Regierungen ernannte Beamte. Es ist zwar indirekte Demokratie, doch gültig innerhalb ihrer Grenzen und brauchbar als eine Übergangsform bis zu den ersten direkten weltweiten Wahlen.

Eine zweite Frage ist die Methode der Wahl parlamentarischer Vertreter. Sollte es eine geheime Wahl sein? Normalerweise stimmen Parlamente nicht in geheimer Wahl ab, doch in diesem außergewöhnlichen Fall eines Wahlvorgangs kann sie wünschenswert und sogar wesentlich sein. Eine geheime Wahl würde gewährleisten, daß die Parlamentarier frei von Parteien - oder anderem Druck wären, um ganz nach ihrem Gewissen - für die am besten geeignete Person - zu stimmen, ungeachtet politischer Mitgliedschaft.

### **Das Problem der Repräsentation von undemokratischen Ländern**

Wenn es einen bedeutenden Unterschied zwischen dem europäischen Beispiel und den Vereinten Nationen im Ganzen gibt, dann den, daß die Westeuropäer ihre Institutionen einschließlich ihres Parlaments auf der Basis gemeinsamer demokratischer Werte der Mitgliedsstaaten errichten. In der UN jedoch haben wir

Länder mit undemokratischen Regierungen. In der Vergangenheit fand hier die unwiderstehliche Logik eines Weltparlamentes ihren hartnäckigsten Widerstand.

Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus haben jetzt die meisten Staaten ein glaubwürdiges Parlament oder sie sind dabei, eines zu schaffen. Die Länder mit glaubwürdigen Parlamenten werden wahrscheinlich eine immer weiter ansteigende Mehrheit unter den Staaten der Welt werden. Trotzdem werden wir in nächster Zeit damit rechnen müssen, daß es weiter Staaten ohne demokratische Parlamente oder überhaupt ohne Parlamente gibt. Es wäre eine schlimme und ungerechtfertigte Niederlage vor diesen Diktaturen, wenn zugelassen würde, daß sie ein Hindernis für die Schaffung eines parlamentarischen Organs an der UN wären. Und doch können wir nicht ausschließen, daß die Gegner unter den demokratischen Mitgliedern der UN, die mehr an einer Erhaltung staatlicher Souveränität als an einer fortschreitenden internationalen Demokratie interessiert sind, deren Existenz als Entschuldigung für Untätigkeit benutzen.

#### U

Es gibt mindestens zwei Wege, wie sich die demokratische Mehrheit - den Willen dazu vorausgesetzt - mit der Frage der undemokratischen Staaten befassen könnte, während sie mit einer parlamentarischen UN-Versammlung weiter voranschreitet. Zum ersten ist es denkbar, daß sie eine Versammlung schaffen, die solche Länder ausschließt. Die demokratische Mehrheit in der Generalversammlung könnte Kriterien für eine Mitgliedschaft in der parlamentarischen UN-Versammlung aufstellen, die nie explizit qualitative Begriffe wie „Demokratie“ gebrauchen, sondern die Wirkung eines Schutzes für demokratische Parlamente hätten. Beispielsweise könnte die Mitgliedschaft nur für die Parlamente offen sein, deren Machtbefugnisse die Ratifikation von Verträgen einschließen, oder die Bewilligung von Geldern für die UN innerhalb ihrer nationalen Budgets.

Dies ist nicht der wünschenswerteste Weg, zumindest nicht am Anfang, solange die Rolle der parlamentarischen UN-Versammlung weitestgehend konsultativ und symbolisch ist. Vielleicht kann mehr erreicht werden, wenn die Versammlung offen ist für jedes Land mit einem Parlament, wie auch immer konstituiert, in dem Wissen, daß die Mehrheit Demokratien sein würden. Obwohl die Anwesenheit zu vieler Pseudo-Parlamentarier die Verminderung der Legitimation und moralischen Autorität der parlamentarischen UN-Versammlung riskieren würde, könnte dieser Nachteil durch Vorteile auf anderen Gebieten aufgewogen werden. Indem sie Pseudo-Parlamentarier in ihrer Mitte aufnimmt, könnte die Versammlung einen demokratischen Einfluß auf sie ausüben und auf diesem Weg eine Kraft für das Vorrücken der Demokratie in undemokratischen Ländern werden.

Pseudo-Parlamentarier, die von den undemokratischen Ländern kämen, könnten nicht vorgeben, sie seien einfache Diplomaten, die ihren Job täten. Sie würden behaupten, den Mantel wahrer Parlamentarier zu tragen, solcher, die ohne Zwang glaubten, was sie sagten. Als solche wären sie, wie in jedem Parlament, Objekte direkter Überzeugungsversuche durch ihnen Gleichgestellte, und zwar so, daß Diplomaten niemals gezwungen wären, Koalitionen einzugehen oder ihre Positionen zu wechseln. Einige dieser Parlamentarier, die als gehorsame Sprachrohre ihrer Regierungen ankämen, könnten als Anwälte von Positionen, die die parlamentarische Versammlung vertritt, zurückkehren. (Die Versammlung kann sogar einen Schutz für solche Parlamentarier in Erwägung ziehen, falls sie sich von ihren eigenen Regierungen bedroht fühlen.)

In Erwartung dessen könnten einige der Staaten mit undemokratischen Parlamenten das Problem für uns lösen, oder sie ihren Parlamentariern die Erlaubnis zur Teilnahme verweigern - aus Angst, diese könnten durch die Berührung mit Demokratie infiziert werden. Auch dies kann den Fortschritt der Demokratie unterstützen, indem die Legitimität dieser Regierungen einerseits in der Weltgemeinschaft immer weiter untergraben würde und andererseits auch in den Augen der eigenen Öffentlichkeit, die darauf den Druck zur Veränderung in diesen Staaten erhöht.

## Andere Strategien

Eine parlamentarische Versammlung könnte durch einen relativ einfachen Vorgang innerhalb der Vereinten Nationen geschaffen werden, ohne den politisch schwierigen Weg einer Änderung der Charta verfolgen zu müssen. Die Generalversammlung könnte sie gemäß Artikel 22 der Charta als ein „Nebenorgan“ einsetzen. Ihre Rolle wäre anfangs die eines beratenden Organs. Ihr erklärter Zweck könnte darin bestehen, die Kommunikation zwischen der UN, den nationalen Parlamenten und der Weltöffentlichkeit zu verbessern und zu einer weiteren Würdigung der Arbeit der UN beizutragen. Dies ist die vernünftigste Art und Weise, eine solche Versammlung zu schaffen, der die Regierungen am meisten verantwortlich wären. Wenn sie ihre Glaubwürdigkeit ausgebaut hat, wenn sie den Regierungen mehr behagt, wenn ihre eigenen institutionellen Wurzeln greifen und sich ihr informeller Einfluß ausbreitet, werden ihre formellen Machtbefugnisse ebenfalls zunehmen. Abgesehen von der Repräsentation gibt es zwei zusätzliche strategische Überlegungen, welche die Möglichkeit, die Unterstützung der Regierungen für den Plan zu gewinnen, erhöhen. Die parlamentarische UN-Versammlung sollte nicht als Ersatz irgendeiner bestehenden Institution geplant werden, sondern als deren Ergänzung; und die parlamentarische UN-Versammlung sollte als noch unerprobtes und unbekanntes Organ nicht mit bedeutenden Machtbefugnissen ausgestattet werden, also mit der Befugnis, Entscheidungen zu fällen, welche die Regierungen oder die UN binden würden.

Der Vorschlag, daß die Versammlung zum Beispiel die Generalversammlung ersetze oder eine der gegenwärtigen Funktionen der Generalversammlung übernimmt, wird sofort Gegner unter den Diplomaten bei den Vereinten Nationen schaffen, deren Hilfe wir brauchen, um die Idee in die - wo auch sonst? - Generalversammlung einzuführen. Die Generalversammlung ist auf alle Fälle eine nützliche Institution mit ihrer eigenen Berechtigung und muß parallel mit der parlamentarischen UN-Versammlung die Rolle einer Art „Haus der nationalen Regierungen“ spielen. Auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, ist die Generalversammlung nach Berücksichtigung der Unterschiede das Gegenstück zum Ministerrat mit seiner regierungsverbindenden Funktion.

Auf ähnliche Weise schafft der Vorschlag, der parlamentarischen UN-Versammlung unmittelbare Verantwortung zu übertragen, weitere Komplikationen, die nur die „Anfangsbarrieren“ erhöhen und den Weg zu dem grundlegenden Ziel ihrer Errichtung erschweren. Die wirksamste Strategie besteht einfach darin, das Ziel zu verfolgen, der parlamentarischen UN-Versammlung zur Existenz zu verhelfen. Die Aussichten darauf würden verbessert werden, wenn der Plan so einfach und, aus der Perspektive einer Regierung, so harmlos wie möglich gehalten wird.

U

Das Ringen mit den Regierungen über die Frage, ob eine Institution von solcher Bedeutung wie eine parlamentarische UN-Versammlung überhaupt existieren sollte, selbst in ihrer einfachsten Form, wird wahrscheinlich die größte Schlacht sein, der sie sich die Idee gegenüber sieht. Die Idee beginnt das Ringen weder mit etablierten Verbündeten, noch mit Mitteln, noch mit dem Luxus von Zeit auf ihrer Seite. Von dieser Position ihrer größten Schwäche aus muß die Idee den opponierenden ideologischen Widerstand - die staatszentristischen Vorurteile, den Argwohn und die Trägheit der Regierungen - zu einer Zeit von deren größter Stärke überwinden.

Doch wenn die Versammlung erst geschaffen ist, verbessert sich die Situation. Es werden dann nicht länger die Bürgergruppen allein die Schlacht ihrer weiteren Entwicklung schlagen müssen. Mächtige Verbündete und neue Trümpfe würden bei dem Ringen hinzukommen. Die Mitglieder der Versammlung werden wohl eine wichtige Rolle für den Fortschritt ihrer Entwicklung spielen, indem sie sich um eine Verbesserung der UN-Charta bemühen, die die Versammlung zu einem „Hauptorgan“ parallel zu der Generalversammlung werden läßt. Mit ihrem politischen Know-how, ihrem Zutritt zu den höchsten

Ebenen ihrer nationalen Regierungen und ihrer Glaubwürdigkeit in der Weltöffentlichkeit und den Medien, kann von den Politikern der parlamentarischen UN-Versammlung erwartet werden - wiederum gestützt auf die Erfahrung in Europa -, daß sie eine starke und beharrliche politische Kraft werden, um die letztendliche Transformation der Versammlung zu einem reifen und direkt gewählten Parlament zu organisieren. Die parlamentarische UN-Versammlung wird getragen von der Unterstützung der Bürger und ermächtigt durch ihre eigene Legitimation, ihr eigener bester Freund zu werden, der Motor ihrer eigenen Entwicklung.

Es würde zu weit gehen zu sagen, daß wenn die Bürgergruppen Erfolg haben und die Idee erst einmal aufgebaut haben, sich der Rest von selbst entwickeln wird. Doch die Wahrheit liegt in dieser Richtung.

### **Andere Anläufe zur Errichtung einer parlamentarischen UN-Versammlung**

Oft wird gefragt, ob es nicht ein schnellerer und einfacherer Weg zu einer parlamentarischen UN-Versammlung sei, die Interparlamentarische Union (IPU) umzuformen. Die IPU existiert seit dem letzten Jahrhundert, um Gesetzgeber aus Ländern, die Parlamente haben, zusammenzubringen. Ziel ist es, sich zu treffen, zu debattieren und Resolutionen zu verabschieden. Die Frage, ob sie als Parlament in die UN gebracht werden könnte, entsteht fast von selber. Ob diese Strategie Erfolg haben könnte oder nicht - und es sieht nicht danach aus - es wäre jedenfalls keine gute Idee.

Die IPU, die selber danach strebt, enger mit der UN zusammenzuarbeiten, könnte nur zu einem UN-Organ gemacht werden, wenn die Initiative von der IPU selber käme, und zur Zeit gibt es keinen Grund für die Annahme, die Organisation sei daran interessiert, sich auf diese Weise zu institutionalisieren. Eine Umgestaltung in eine parlamentarische UN-Versammlung würde sie schließlich so in ihren Zielen und Arbeitsmethoden verändern, daß sie nicht mehr als IPU erkennbar wäre. Eine solche Transformation würde das Ende einer erfolgreichen Organisation für den Anfang einer anderen bedeuten. Es gibt keinen zwingenden Grund, abgesehen von der Einsparung eines wahrhaft kleinen Geldbetrages, diesen Kurs zu verfolgen, außer, es würde offensichtlich, daß dies wirklich der einzige Weg wäre, eine parlamentarische UN-Versammlung zu errichten.

Es gibt nicht annähernd genug Aktivitäten, um eine internationale Verständigung zwischen den Parlamenten der Welt zu schaffen. Es wäre nützlich, beide Organisationen zu haben. Wenn die parlamentarische UN-Versammlung errichtet wäre, könnte die IPU ihre eigene einzigartige Rolle als eine von-Parlament-zu-Parlament-Organisation entwickeln, eine von einer parlamentarischen UN-Versammlung sehr verschiedene Rolle und potentiell in weiterer Zukunft genauso wichtig.

Es gibt einen weiteren möglichen Weg, eine parlamentarische UN-Versammlung zu schaffen, eine Methode, die sich stufenweise vollzieht und daher vielleicht viel eher durchführbar ist. Dieser Weg faßt eine parlamentarische Versammlung ins Auge, die eher einer anderen Organisation im UN-System angeschlossen ist als der UN selber. Wiederum gibt es hier ein Vorbild aus der europäischen Erfahrung: Der Vorläufer des Europäischen Parlaments war zuerst angeschlossen an eine spezielle Vertretung der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft.

### **Eine Umweltbehörde**

Eine Umweltbehörde wurde in Den Haag am 11. März 1989 durch eine bemerkenswerte Erklärung vorgeschlagen, herausgegeben von 24 Staats- und Regierungsoberhäuptern. Die Deklaration repräsentiert

die höchstmögliche politische Bestätigung der Argumente, die in dieser Schrift vorgebracht wurden, um Weltorgane mit Regierungsvollmacht auszustatten.

Die Deklaration beginnt mit der Feststellung: „Die Lebensbedingungen auf unserem Planeten sind von heftigen Angriffen bedroht, denen die Erdatmosphäre ausgesetzt ist.“ „Lösungen sind nur auf globaler Ebene denkbar. Die Situation verlangt nicht nur nach Erfüllung bestehender Prinzipien, sondern auch nach einem neuen Ansatz durch die Entwicklung neuer Prinzipien internationalen Rechts, einschließlich neuer und effektiver Beschluß- und Durchsetzungsmechanismen.“

Sie verlangt die „Entwicklung einer neuen institutionellen Autorität im Rahmen der Vereinten Nationen, sei es durch die Stärkung bestehender Institutionen oder durch die Schaffung einer neuen Institution, die im Zusammenhang der Bewahrung der Erdatmosphäre für die Bekämpfung weiterer globaler Erwärmung der Erdatmosphäre verantwortlich sein und solche Entscheidungsprozesse beinhalten soll, die wirksam sein müssen, auch wenn gelegentlich einmütige Vereinbarung nicht erreicht wurde.“ Der Nachdruck muß hier ‚von uns ausgehen. Dies ist ein Hinweis auf bindende Mehrheitsbeschlußfassung - nichts weniger als die Übertragung von Souveränität auf die UN.

Die Deklaration befürwortet ferner „angemessene Maßnahmen zur Förderung wirkungsvoller Erfüllung von und Zustimmung zu den Beschlüssen der neuen Behörde; Beschlüsse, die unter die Kontrolle des Internationalen Gerichtshofes fallen.“

Obwohl diese Deklaration später von den Oberhäuptern von etwa 20 weiteren Ländern bestätigt wurde, ist aus ihren Vorschlägen bisher nichts geworden. Das Los dieser Deklaration zeigt wieder einmal, daß - sogar wenn die höchsten politischen Funktionäre sich über eine Vision einig sind - eine Veränderung nicht ohne den unterstützenden Druck aus anderen Quellen stattfindet.

Die Argumente der Deklaration werden sich langfristig bestätigen. Sie repräsentieren den einzigen bekannten Ausweg aus der Tragödie. Wenn die Idee einer Umweltbehörde das nächste mal auftaucht - vielleicht durch Druck seitens der Bürger - sollte sie von dem Vorschlag für eine parlamentarische Versammlung als Teil ihrer Struktur begleitet sein.

Eher als den Versuch, eine Versammlung einer bestehenden UN-Einrichtung (UNESCO; UNICEF, etc.) anzuschließen - was vielleicht die gleichen Schwierigkeiten mit sich bringt, wie der direkte Anschluß an die UN - könnten wir jetzt planen, sie als Bestandteil einer neuen zukünftigen Vertretung oder Behörde vorzuschlagen. Eine solche muß sicher geschaffen werden für etwaige neue Zwecke, obwohl dies wahrscheinlich eine Welt-Umweltbehörde wäre.

Eine Schirmkonvention über weltweiten Umweltschutz - wenn sie jemals zustande gebracht wird - könnte gut Vorschriften zur Schaffung neuer Mechanismen enthalten, wie für eine Umweltbehörde innerhalb des Systems der Vereinten. Mit der Aufmerksamkeit die von Bürgergruppen sowie von Regierungen dem Umweltschutz zur Zeit gewidmet wird, ist das ein fruchtbares und besonders geeignetes Gebiet für die Organisation einer parlamentarischen Versammlung. Für das Thema Umweltschutz besteht großes öffentliches Interesse, der Prozeß direkter öffentlicher Beteiligung schreitet schnell voran, und die Beteiligung von Bürgern ist zumindest durch nicht-regierungsabhängige Organisationen schon bei der UN etabliert.

Eine der Umweltbehörde angeschlossene parlamentarische Versammlung brächte dieser Einrichtung dieselben Vorteile wie den Vereinten Nationen selbst. Konsequenterweise verdient sie es daher, als eigener Wert für das in Betracht gezogen zu werden. was sie zur Verbesserung der Arbeit der Umweltbehörde leisten kann und nicht lediglich als Stufe zu weiteren Zielen.

Nach der Einrichtung dieses Umweltparlaments könnte ein Weg gesucht werden, es entweder auch der UN anzuschließen oder eine neue Versammlung bei der UN nach Vorbild der ersten zu schaffen.

## **Zusammensetzung einer parlamentarischen Versammlung**

Bei der Planung der Zusammensetzung einer parlamentarischen UN-Versammlung sehen wir in der Frage, wie die Sitze unter Ländern stark unterschiedlicher Größe verteilt werden, schon wieder den Zwiespalt zwischen demokratischen Idealen und politischem Realismus.

Das Ideal wäre die Vertretung nach Bevölkerungszahl. Wenn die parlamentarische Versammlung beispielsweise 1000 Sitze hätte - was für ein Parlament schon viel ist - würde das einen Parlamentarier pro fünf Millionen Menschen bedeuten. Viele Länder haben weniger als fünf Millionen Einwohner. Wenn jedes Land, unabhängig von seiner Größe, mindestens ein Parlamentarier zugestanden wird, würde dies den Bürgern kleinerer Länder unverhältnismäßige Repräsentation einräumen.

Ein größeres Problem entsteht mit dem größten Land, China, das ungefähr 20 % der Sitze bekäme. Da von China nicht behauptet werden kann, es hätte eine demokratische Regierung, würde dies die Integrität der Versammlung stark gefährden (es sei denn, es wäre ein Weg gefunden, undemokratische Länder von der Beteiligung auszuschließen).

Als Alternative könnten die Mitglieder nach einer gleitenden Skala zugeteilt werden, nach der eine jeweils größere Bevölkerungszahl für jeden weiteren Repräsentanten eines Staates erforderlich wäre. Die kleinsten Länder könnten ein Mitglied stellen, die größten vielleicht höchstens zehn bis zwanzig. Es gibt viele mögliche Rezepte, hier vorzugehen.

Dieser Ansatz, obwohl schneller durchführbar, hat seine Nachteile. Größere Länder hätten proportional weniger Vertreter. Noch problematischer: er verbindet die Repräsentation mit dem Nationalstaat, anstatt mit dem Bürger. Dadurch würde das System, das wir zu ändern versuchen, zusätzlich verstärkt. Es gibt wahrscheinlich keine perfekte Lösung, aber eine akzeptable Lösung könnte mit dem zweiten Modell der gleitenden Skala beginnen, während sich die Versammlung in ihrem ersten Stadium befindet, d.h. mit Mitgliedern, die von nationalen Legislativen ernannt werden, und sich dann auf das erste Modell der Repräsentation nach Bevölkerungszahl hin zu bewegen, sobald die parlamentarische UN-Versammlung direkt gewählt wird.

## **Funktion der Versammlung**

Die langfristige Funktion der parlamentarischen Versammlung besteht natürlich darin, sich zu einem echten UN-Parlament mit gesetzgebender Macht zu entwickeln. Anfangs jedoch würde sie keine echte formale Macht besitzen.

Wir könnten uns vorstellen, daß die Versammlung - wie die UN-Generalversammlung - in der Lage wäre, Resolutionen zu verfassen und zu verabschieden. Offiziell könnten ihre Resolutionen als Empfehlungen verstanden werden, ohne die Regierungen mehr zu binden als die Resolutionen der Generalversammlung, doch sie wären eine Quelle moralischer Überzeugung, wären richtunggebend und würden helfen, einen globalen politischen Konsens zu formulieren.

Am Anfang könnte die Generalversammlung die Resolutionen der parlamentarischen Versammlung als Information entgegennehmen. Eine fortgeschrittenere Möglichkeit bestände darin, die parlamentarische Versammlung zu ermächtigen, darum nachzusuchen, daß die Generalversammlung zumindest über einige

ihrer Resolutionen diskutiert und beschließt, als ob sie von einer Mitgliedsregierung eingebracht wären. Auf diesem Weg könnte die parlamentarische Versammlung die Regierungen zwingen, über Fragen und Vorschläge zumindest zu sprechen, die anders nicht zur Sprache kommen würden oder könnten. Dies ist besonders bei Fragen wichtig, über die sich die Regierungen einig sind, sie nicht anzusprechen, wie zum Beispiel das Thema der grundsätzlichen Reform der Vereinten Nationen.

Zusätzlich könnte die parlamentarische Versammlung Resolutionen der Generalversammlung überprüfen und sich zu eigen machen. Resolutionen, die mit einer spezifizierten Mehrheit in beiden Versammlungen durchgehen, unabhängig davon, wo sie verfaßt wurden, könnten einen höheren Status bekommen, möglicherweise in einigen Fällen sogar den Status international bindenden Rechts.

Wie in jedem Parlament würden Ausschüsse gebildet werden, in denen der Großteil der Problemanalysen und die Abfassung von Resolutionen stattfinden würde. Dies wäre ein in sich selbst wertvoller Prozeß. (Es ist schockierend daran zu denken wie wenige unabhängige international eingesetzte Körperschaften existieren, um die Politik für die Regierungen in Bezug auf die Behandlung wichtiger Probleme unserer Zeit zu planen. Viele dieser bestehenden Körperschaften, zum Beispiel die Expertengruppen bei der UN, sind aus Parteigängern zusammengesetzt, die von Regierungen deswegen ernannt wurden, weil sie verlässlicher Weise stets dieselbe rigide politische Position einnehmen.) Parlamentarische Ausschüsse würden einen unaufhörlichen Prozeß des Nachdenkens und Diskutierens schaffen. Dies wäre ein neuer Ansatzpunkt für Bürgeraktionsgruppen, Ideen in den UN-Prozeß einzuführen und deren Billigung durchzusetzen.

## Finanzielle Fragen

Eines der Hauptargumente, das wir von den Regierungen gegen die Idee einer parlamentarischen Versammlung erwarten können, wird das der Kosten sein. Mit so vielen Regierungen in den roten Zahlen erscheint ihr Widerstand gegen alles Neue plausibel. Doch ein Sträuben gegen Ausgaben für eine Verbesserung der Vereinten Nationen ist falsches Wirtschaften von übelster Art. Der Preis unserer internationalen Kooperationsmechanismen ist bei rationaler Kalkulation ein unvergleichlicher Spottpreis gegenüber den immensen Kosten, verursacht durch Untätigkeit oder fehlgeleiteter Handlung in Bezug auf die ungeheuren Probleme, die der Welt bevorstehen.

Indem sie Geld bei der UN „sparen“, müssen die Regierungen oft ein vielfaches mehr ausgeben, um selbst zu erledigen, was die UN besser im Interesse aller erledigen könnte. In einer Welt ohne angemessenes Sicherheitssystem versuchen sich die Staaten durch nationales Militär zu verteidigen und dies zu Kosten von annähernd 1 Billion US-Dollar pro Jahr. Das ist das 1000-fache des Gesamtbudgets des UN-Systems. Ein UN-Sicherheitssystem, dem ausreichend Vertrauen entgegengebracht würde, wäre in der Lage, einem Zwischenfall wie der irakischen Invasion in Kuwait vorzubeugen und würde nicht den Bruchteil dessen kosten, was später für den Golfkrieg ausgegeben wurde - ein geschätzter Betrag von etwa 50 Milliarden US-Dollar. Dazu die unsagbaren menschlichen Verluste, die gewaltigen Summen für den Wiederaufbau Kuwaits und des Irak und die horrenden Kosten für die Ölteppiche im Roten Meer und 600 Ölquellen, die ohne Kontrolle über Monate brannten.

Ähnliche Argumente könnten Seiten füllen. Das Fehlen von Investitionen in Erziehung und Ernährung der verarmten Kinder der Dritten Welt - etwas, das denkbar wäre, durch ein verbessertes und finanziell besser ausgestattetes UN-System organisiert zu werden - wird in Zukunft in unkalkulierbaren Kosten für die gesamte Weltgemeinschaft resultieren, durch verlorenen Handel, verlorenes Wissen und verlorene Fähigkeiten, ganz abgesehen von der persönlichen Agonie derer, denen nicht geholfen wird.

Als letzten Punkt unter der Überschrift der Finanzen ist es unbedingt notwendig, daß der Lohn und die Reisekosten der UN-Parlamentarier vom eigenen Budget der Institution der parlamentarischen UN-

Versammlung (welches ein Teil des UN-Budgets wäre) getragen werden sollten und nicht individuell von den nationalen Regierungen. Dies beides sichert die Unabhängigkeit der UNPV-Politiker in ihrem Dienst für die UN, und es sichert die Gleichheit der Teilnahme.

### Teil III

#### **Die parlamentarische Versammlung und die Veränderung der Weltpolitik**

Zu wissen, wieviel Veränderung in einer politischen Situation zu erwarten ist, ist Teil der Kunst der Politik und der Verhandlung. Es hilft bei der Findung eines solchen Urteils, an ein Grundcharakteristikum zu erinnern: daß allem Anschein nach kleine Anfangsentwicklungen in einem unreifen System mehr „Entwicklungsleistung“ fordern können, als die großen späteren Fortschritte in einem reifen System.

In der biologischen Entwicklung brauchten die ersten einfachen Vielzeller Milliarden Jahre zur Entwicklung, während der Weg von dort zu den Dinosauriern mit nur hundert Millionen Jahren zu messen ist. Die nächsten Schritte zu den Säugetieren und den unendlichen Komplexitäten des menschlichen Geistes werden in nur zehn Millionen Jahren zurückgelegt. Das Tempo der Veränderung beschleunigt sich mit der Komplexität, das wird heutzutage wieder offenkundig in dem beschleunigten Tempo der Entwicklung von Technologie und Gesellschaft.

Wenn wir die gegenwärtige internationale Ordnung analysieren, sehen wir, daß sie in politischen Begriffen ein anarchisches System ist, ein unreifes System, beinahe ein Nicht-System, charakterisiert durch das Fehlen effektiver Rechts- und Regierungsinstitutionen und ebenso einer gut entwickelten gemeinsamen Ethik oder Identität. Wenn in dieser primitiven Weltordnung kleine Veränderungen offensichtlich große Energie zu erfordern scheinen, könnte es sein, daß die Veränderungen *gar nicht so klein sind*. Die Errichtung einer parlamentarischen UN-Versammlung, die nicht mehr als eine beratende Rolle hat, könnte neben dem mächtigen Dinosaurier des Nationalstaatensystems so aussehen, als könne sie nicht mehr als eine Maus bewirken. Doch es ist wie mit dem ersten Auftauchen des Säugetieres in den Fossilien: seine Bedeutung liegt nicht in seiner Größe, nicht in seiner Stärke, sondern in seiner revolutionären Beschaffenheit.

Die offensichtliche Winzigkeit der Veränderung, die durch die parlamentarische UN-Versammlung, wie sie hier vorgeschlagen ist, repräsentiert wird, verdeckt ihre wahre Bedeutung als Durchbruch zu einem *neuen Paradigma*, einem tatsächlichen Bruch mit der staatszentrierten Ideologie, die das Nationalstaatensystem belebt. Ähnlich der Veränderung, die der Bruch der alten Parlamente mit der Macht der Monarchien darstellte, indem sie den Rechten einer neuen politischen Kategorie, genannt das Volk, Legitimation verliehen.

#### **Der Kampf gegen die staatszentristische Ideologie**

Der Dinosaurier von heute ist das staatszentristische Denken, das die Welt nicht im Sinne ihrer Bewohner, ihrer Menschheit, sieht, sondern als eine Sammlung von souveränen und separaten Regierungen. Individuen können nur innerhalb der Nationalstaaten Bürger sein und Rechte fordern. Streng genommen gibt es keine Bürger auf internationaler Ebene, sondern nur Regierungen. Es gibt weder Bürgerinteressen, noch globale Interessen, sondern nur nationale Interessen. Es gibt keine bürgerlichen Rechte oder Pflichten, es gibt nur Verträge zwischen den Regierungen. Das staatszentristische Denken sieht dies als die objektive Ordnung der Welt und in der Tat, so sind die Verhältnisse. Doch wenn es

daran geht zu sagen, wieso die Verhältnisse gerade so sein sollten, dann wird es ideologisch. Staatszentristisches Denken würde daran festhalten, als eine Art Doktrin, daß die Menschheit nicht als eine Gesellschaft von Individuen geplant werden sollte, die darum ringt, frei und gleich und schließlich ein geeintes Volk mit dem Recht auf Selbstregierung zu werden. Die staatszentristische Doktrin bedeutet, daß die Welt sich nicht bemühen sollte, Fortschritte auf ein solches Ideal hin zu erzielen.

Diese Ideologie trägt so oft den Mantel eitler empirischen Wissenschaft, daß wir sie kaum als Ideologie erkennen. Wir sind darin so gefangen wie ein Fisch im Wasser, so daß wir kaum wissen, daß sie existiert - bis wir versuchen, dagegen anzugehen und ihren Widerstand spüren. Die parlamentarische UN-Versammlung ist eine machtvolle Herausforderung für genau diese ideologische Sichtweise der zeitgenössischen politischen „Wissenschaft“ und für den Standpunkt des Establishments.

Das staatszentristische Denken ist eine *inhärent antidemokratische* Ideologie, weil es die Existenz eines Demos verneint, einer Weltbürgerschaft, die einen kollektiven Willen oder eine Souveränität haben könnte, dem sich Regierungen beugen müßten. Demokratie heißt, daß die Menschen ein unabänderliches Recht haben, in politischen Entscheidungsprozessen, die ihr Leben angehen, repräsentiert zu sein. Staatszentristisches Denken, wie es auch von den Regierungen der großen Demokratien angenommen ist, leugnet die Demokratie durch die Behauptung, es gäbe keine höhere Autorität als den Nationalstaat. Die Ansichten der Mehrheit außerhalb der Grenzen eines Staates könnten daher keinen Anspruch auf Mitsprache bei seinen Entscheidungen erheben, selbst dann nicht, wenn diese Entscheidungen sie körperlich berühren. Falls die Menschen dieser Welt irgendwie das Ende nuklearer Waffentests beschließen, würde das keine - und nationalstaatliches Denken würde sagen sollte keine - rechtlichen oder moralischen Konsequenzen haben für die Länder, die diese Versuche durchführen. Die nationalstaatliche Ideologie würde ferner sagen, die angemessene Loyalität eines Bürgers komme seinem oder ihrem Nationalstaat zu, wiederum die Möglichkeit demokratischen Lebens jenseits der Grenzen des souveränen Staates leugnend.

Eine parlamentarische UN-Versammlung steht jedoch für eine prodemokratische Sichtweise internationalen Lebens. Sie ist weit mehr als nur eine weitere Institution: Sie ist *ein Symbol einer anderen Art von Weltordnung*. Ihre Existenz würde eine Reihe profunder politischer Ideen legitimieren, darunter:

- die Idee einer direkten Beziehung eines Menschen zu seinem Planeten ohne die Vermittlung durch eine nationale Regierung;
- die Idee des Individuums als Weltbürger zusätzlich zum (National-)Staatsbürger;
- die Idee der Welt als einer Gemeinschaft - nicht nur einer Ansammlung von Regierungen;
- die Idee einer Welt, die sich jenseits des Nationalstaatsystems auf das Ziel wachsender politischer Integration zubewegt.

So wie das Europäische Parlament für eine Sichtweise Europas nicht nur als regionales Arrangement von Regierungen stand, sondern für eine größere Gesellschaft, zu der die Menschen Europas gehören, so würde eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen für eine gänzlich neue Sichtweise der Welt stehen, einer Welt, deren Völker im tieferen Sinne wahrhaftig eins sind.

So wie eine Körperschaft von Parlamentariern die Bürger vertritt, so repräsentieren die Mitglieder der Versammlung die Idee, daß etwas wie eine Weltbürgerschaft existiert und als politische Kategorie anerkannt werden sollte. Sie konfrontieren die staatszentristische Ideologie mit der neuen Idee, daß die Individuen der Welt als ein Ganzes gesehen werden müssen, als eine politische Gemeinschaft, deren Mitglieder, die Bürger, das Recht auf möglichst direkte Teilnahme an ihrer eigenen Selbstregierung haben. Und indem sie das Entstehen einer Weltstaatsform ankündigt, deutet eine parlamentarische UN Versammlung auch das Auftauchen eines *planetarischen Ethos* an, der sich von dem staatszentristischen Ethos nationalen Selbstinteresses unterscheidet und doch zugleich existiert.

Wie wird dies alles verlaufen? Seiner Natur nach ist es ein Parlament. Wo es ein Parlament mit der Befugnis zur Gesetzgebung gibt, da kann eine Gemeinsamkeit von Werten und Interessen vorausgesetzt werden: wo es eine parlamentarische Versammlung gibt, da können die Anfänge einer Gemeinschaft von Werten angenommen werden - welche durch die Existenz der Versammlung selber in ihrer Entwicklung unterstützt werden.

Doch da ist noch etwas, etwas einfaches und subtiles - doch offensichtliches. Wenn die europäischen Parlamentarier tagen - und wir würden erwarten, daß dasselbe auch für eine parlamentarische UN-Versammlung gilt - gruppieren sie sich nicht nach den Staaten, aus denen sie kommen, sondern nach ihren Parteien und ihrer politischen Verwandtschaft. Dieser Vorgang, der keine Erklärung im nationalstaatlichen System findet, vervollständigt den Schritt, der uns über das andere Paradigma jenseits des nationalstaatlichen Systems hinausbewegt. Indem sie mit ihren Kollegen eher nach gemeinsamen Ideen als nach Nationalität zusammensitzen, zeigen sie, daß Individuen legitimerweise durch Identifikation, Werte, Interessen und Loyalitäten jenseits des Nationalstaates vereint werden können. Sie zerschmettern die Idee des Nationalstaates mit seinen separaten und souveränen Alleingängen als Basis zur Organisation der Welt.

*Die Macht einer parlamentarischen UN-Versammlung liegt zu allererst in der Macht der Ideen, welche die Regierungen während des Gründungsaktes für rechtmäßig erklären - weil diese Ideen Folgen haben werden.*

u u u