

# Internationale Demokratie entwickeln

Für eine Parlamentarische Versammlung  
bei den Vereinten Nationen  
Ein Strategiepapier  
des Komitees für eine demokratische UNO

Andreas Bummel

## *Developing International Democracy*

For a Parliamentary Assembly  
at the United Nations  
A Strategy Paper of the  
Committee for a Democratic U.N.

Horizonte

Komitee für eine demokratische UNO  
Committee for a Democratic U.N.

Herausgegeben vom  
Komitee für eine demokratische UNO

1. Auflage, Mai 2005  
Gedruckt in Deutschland  
Alle Rechte vorbehalten

Published by the  
Committee for a Democratic U.N.

Translation: Andreas Bummel, Claudia Kissling  
Consultant on the translation: Tony Fleming  
First edition, May 2005  
Printed in Germany  
All rights reserved

Internet:  
[www.uno-komitee.de](http://www.uno-komitee.de)

ISBN 3-89483-104-9  
Horizonte Verlag GmbH, Stuttgart

# **Internationale Demokratie entwickeln**

Für eine Parlamentarische Versammlung  
bei den Vereinten Nationen  
Ein Strategiepapier  
des Komitees für eine demokratische UNO  
von Andreas Bummel

# ***Developing International Democracy***

For a Parliamentary Assembly  
at the United Nations  
A Strategy Paper of the  
Committee for a Democratic U.N.  
by Andreas Bummel

## Deutsche Fassung

## Inhaltsverzeichnis

	Absatz	Seite
I. Einleitung .....	1-4	10
II. Das internationale Demokratiedefizit.....	5-9	13
III. Grundlagen des UNPA-Konzepts.....	10-24	16
Die Stimme der Bürger.....	16-17	18
Ein parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit.....	18-22	20
Katalysator für die UN-Reform .....	23-24	23
IV. Einrichtung einer UNPA .....	25-49	24
Die UNPA ins Leben rufen .....	25-31	24
Repräsentation undemokratischer Länder?.....	32-33	29
Das Verfahren zur Wahl der Delegierten .....	34-38	30
Zusammensetzung der UNPA.....	39-43	33
Finanzierungsbedarf und weitere Fragen .....	44-49	36
V. Weitere Stufen und Entwicklungs- perspektiven.....	50-59	39
Das Beispiel des Europäischen Parlaments.....	50-52	39
Funktionen und Rechte .....	53	40
Die Idee eines Weltparlaments .....	54-57	42
Ein Schritt nach dem anderen .....	58-59	44
VI. Aktueller Stand und nächste Schritte .....	60-64	45
VII. Folgerungen und Zusammenfassung .....		49
Anhang		
I. Auszüge aus Resolutionen .....		53
II. Das Komitee für eine demokratische UNO.....		59
Anmerkungen .....		59

## English Version

## Table of Contents

	Para.	Page
I. Introduction .....	1-4	72
II. The International Democracy Deficit .....	5-9	75
III. Basis of the UNPA Concept .....	10-24	78
The Voice of the Citizens .....	16-17	79
A Parliamentary Umbrella for International Cooperation .....	18-22	81
A Catalyst for UN Reform .....	23-24	84
IV. The Establishment of a UNPA .....	25-49	85
Bringing the UNPA into Being .....	25-31	85
Representation of Undemocratic States? .....	32-33	89
The Procedure for Electing Delegates .....	34-38	91
Composition of UNPA .....	39-43	93
Financial Requirements and Further Questions .....	44-49	96
V. Further Steps and Perspectives for Development .....	50-59	99
The Example of the European Parliament .....	50-52	99
Functions and Rights .....	53	100
The Idea of a World Parliament .....	54-57	102
One Step after the Other .....	58-59	104
VI. State of Affairs and Next Steps .....	60-64	105
VII. Conclusions and Summary .....		108
Annex		
I. Excerpts from Selected Resolutions .....		112
II. About the Committee for a Democratic U. N. ...		118
Notes .....		118

# **Internationale Demokratie entwickeln**

Für eine Parlamentarische Versammlung  
bei den Vereinten Nationen  
Ein Strategiepapier  
des Komitees für eine demokratische UNO  
von Andreas Bummel

## I. Einleitung

1. Seit dem Ende des Kalten Krieges befindet sich die Weltordnung in einer Umbruchphase. Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft in den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts hat sich der Kapitalismus als Wirtschaftssystem durchgesetzt. Im Zeitraum zwischen 1970 und 1990 wurde der bisherige, durch die Weltwirtschaftskrisen sowie den Ersten und Zweiten Weltkrieg abgebrochene Höchststand des Welthandelsvolumens der Jahre 1880 bis 1913 wieder erreicht. Seit dem letzten Tiefststand von 1950 hat sich das Volumen versechzehnfacht, das Weltsozialprodukt ist fünfeinhalb Mal größer geworden. Im korrespondierenden Begriff der Globalisierung spiegelt sich eine zunehmende Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften durch Außenhandel, Direktinvestitionen und Kapitalverkehr wider. Das klassische Muster internationaler Arbeitsteilung, vereinfacht verstanden als der Austausch von Rohstoffen der Entwicklungsländer gegen verarbeitete Produkte der Industrieländer, ist dabei einem tiefgreifenden Strukturwandel unterworfen. Bestimmte Industrien und Dienstleistungen fächern sich weltweit auf. Gleichzeitig hat sich der internationale Kapitalverkehr vom Außenhandel abgelöst. Der Anteil der an Handelsgeschäfte gekoppelten Finanztransaktionen am gesamten internationalen Devisenumsatz beträgt Ende der 1990er Jahre lediglich zwischen 2,5 bis 5 Prozent. Die Volkswirtschaften und Finanzmärkte der Welt gehen zunehmend in einem globalen Markt auf, Unternehmen müssen sich auf die Belange der Weltwirtschaft einstellen.

2. Globalisierung ist nicht allein ein wirtschaftliches, sondern ein allumfassendes Phänomen. Entwicklungen im Bereich der Information, Kommunikation und des Transports ermöglichen einen kostengünstigen, globalen Austausch über alle nationalen Grenzen hinweg. Räumliche und zeitliche Distanzen ver-

schwinden. Die Entwicklung ist geprägt durch eine immer engere Interdependenz der beteiligten Akteure wie Staaten, Regionen, Wirtschaftsunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und nicht zuletzt der Menschen selbst. Die entstehende Weltzivilisation ist hoch fragil und verletzlich. Durchbrüche in der Biologie und Genetik, aber auch existentielle Herausforderungen etwa auf dem Gebiet des Natur-, Arten- und Klimaschutzes, der Terrorismusbekämpfung, ethnischer und religiöser Konflikte, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der demographischen Bevölkerungsentwicklung oder im Hinblick auf die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Wohlstand machen die Handlungsfähigkeit und Stabilität der internationalen Gemeinschaft zu einer entscheidenden Zukunftsfrage. Durch den globalen industriellen Fortschritt entsteht gleichzeitig eine existentielle Gefährdung der ökologischen Lebensgrundlagen der Erde und damit die Notwendigkeit, *das Überleben kommender Generationen überhaupt zu sichern.*

3. Diese Aufgaben und Herausforderungen erfordern wirksame und durchsetzungsfähige Strukturen auf globaler Ebene. Die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und das um diese herum gewachsene System an Sonderprogrammen und -organisationen der sowie der unabhängigen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen bildet das Zentrum der internationalen Zusammenarbeit. Dieses System ist fundamental zu stärken, besser zu koordinieren und transparenter zu machen. Um jedoch eine echte Akzeptanz und Legitimität der von einer gestärkten UNO getroffenen Beschlüsse zu erreichen, müssen ihre Entscheidungsprozesse demokratisiert werden. Die krisenhaften Entwicklungen haben solche Ausmaße angenommen, dass sie nicht ohne ein Aufgreifen des Willens, der Ideen und der Initiativen der Bürger dieser Welt gelöst werden können. Die Teilnahme der Bürger wird nicht nur für die Planung dauerhafter Lösungen der Weltprobleme benötigt, sondern

auch für die Umwandlung der Vereinten Nationen (UN) zu einem wirkungsvollen Instrument globaler Steuerung. Die globalen Herausforderungen, so folgerte etwa die Stockholm-Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung bereits im April 1991, „erfordern Ordnungsprinzipien weltweiter Mitsprache und Beteiligung“.<sup>1</sup> In diesem Geiste schlug die Initiative vor, „daß ein Weltgipfel einberufen wird, der – ähnlich den Tagungen in San Francisco und Bretton Woods in den 40er Jahren – institutionelle Reformen der Weltordnung (global governance) erörtert.“<sup>2</sup> In seiner Rede vor der 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte Michail Gorbatschow 1988 die Einberufung einer Versammlung ziviler Organisationen unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen vorgeschlagen<sup>3</sup>, um diese in die Diskussion internationaler Fragen einzubeziehen. Inzwischen hat die Millennium-Erklärung der Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsländer implizit anerkannt, daß bei der Verwirklichung der dort niedergelegten Entwicklungsziele die nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft stärker eingebunden werden müssen.<sup>4</sup>

4. Eine Neujustierung internationaler Strukturen scheint gleichwohl nach wie vor in weiter Ferne. Ohne eine „globale Revolution auf dem Gebiet des menschlichen Bewußtseins“, führte Vaclav Havel 1990 vor der gemeinsamen Sitzung des US-Kongresses aus, „wird sich in unserem Sein als Menschen nichts zum Guten verändern, und die Katastrophe, auf die die Welt ausgerichtet ist, sei sie ökologisch, sozial, demographisch oder ein allgemeiner Zusammenbruch der Zivilisation, wird unausweichlich.“<sup>5</sup> Als vernunftbegabte Spezies sollten wir *vorsorglich* auf das Ziel einer gestärkten UNO zuarbeiten, bevor die Menschheit durch die *Folgen von schwersten Katastrophen* dazu gezwungen wird. Dies kann nicht ohne die Entwicklung internationaler Demokratie erfolgen.

#### Folgerung 1:

Die Menschheit steht vor der Aufgabe, das Überleben und Wohlergehen kommender Generationen und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde zu sichern. Die Einbeziehung der Bevölkerungen in das institutionelle Gefüge und die Entscheidungsmechanismen des internationalen Systems ist dabei von wesentlicher Bedeutung. Das Komitee für eine demokratische UNO (KDUN) greift diese Frage im folgenden aus dem umfassenden Komplex der Global Governance heraus.

## II. Das internationale Demokratiedefizit

5. Als Plenum der UN-Mitgliedsländer besitzt die UN-Generalversammlung eine umfassende Zuständigkeit hinsichtlich der Erörterung „aller Fragen und Angelegenheiten [...], die in den Rahmen der Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in dieser Charta vorgesehenen Organs betreffen“. Die Generalversammlung kann zu Sachfragen Empfehlungen in Form von Resolutionen abgeben und damit die Mitgliedsstaaten zu einem bestimmten Verhalten auffordern. Jeder Mitgliedsstaat verfügt über eine Stimme und wird durch weisungsgebundene Vertreter seiner Regierung repräsentiert. Die Bevölkerungen der Welt sind in der UN-Generalversammlung nur indirekt durch ihre Regierungen vertreten. Letztere stimmen zwar in der Generalversammlung demokratisch ab, das in den nationalen Parlamenten in der Regel vorhandene Spektrum zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien spiegelt sich jedoch nicht wider. Gleiches gilt für die anderen Sonderorganisationen und –programme sowie für die Finanz- und Wirtschaftsorganisationen. Die Lenkung des internationalen Systems ist somit allein ein Vorgang zwischen Regierungen. Eine Repräsentation der Bürger oder gar eine parlamentarische Kontrolle

des internationalen Regierungshandelns und der internationalen Organisationen als solchen existiert nicht.

6. Gleiches gilt für außenpolitische Prozesse insgesamt: Sie sind ausschließlich in der Hand der Regierungsexekutiven und ihrer Beamten. Dabei wird nationale Politik zunehmend auf multilateraler Ebene entschieden. Die traditionelle Trennung von Außen- und Innenpolitik ist immer häufiger eine den Tatsachen widersprechende Fiktion. Angesichts des mit der Vertiefung zwischengesellschaftlicher Verflechtungen einhergehenden Verlusts staatlicher Handlungsfähigkeit gehen Regierungen den Weg der intergouvernementalen Kooperation.<sup>6</sup> Der erhebliche Koordinierungs- und Regelungsbedarf auf internationaler Ebene wird in den über 500 beim UN-Generalsekretär hinterlegten multilateralen Verträgen sichtbar, die das gesamte Spektrum menschlicher Aktivität abdecken und den Kern des Völkerrechts darstellen. Das Zustandekommen und die Weiterentwicklung internationaler Vereinbarungen entzieht sich allerdings weitgehend der Mitwirkung und Kontrolle der Parlamente als unmittelbarer Vertretung der Bevölkerungen. Als Ergebnis zwischenstaatlicher Regierungsverhandlungen können völkerrechtliche Verträge bei der Ratifikation im jeweiligen Parlament in aller Regel nur in ihrer Gesamtheit verabschiedet oder abgelehnt werden, ohne daß das Parlament am Verhandlungsprozeß beteiligt worden ist.<sup>7</sup> In der Praxis stimmt selbst die Opposition den meisten vorgelegten Verträgen zu, um den Außenbeziehungen nicht zu schaden.<sup>8</sup> So ist auch in dieser Hinsicht ein Demokratiedefizit zu konstatieren: Exklusive internationale Regierungsverhandlungen nehmen das Ergebnis nationaler Ratifikationen vorweg.

7. Durch die Globalisierung und die damit einhergehenden Bemühungen um eine globale Politikgestaltung werden die Demokratiedefizite zunehmend sichtbar und verstärkt.<sup>9</sup> Der Schlußbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der

Wirtschaft“ des Deutschen Bundestages vom 12.06.2002 spricht von einem „oft kritisierten Demokratiedefizit der UNO“<sup>10</sup> und von „Partizipationslücken im Bereich globaler Politik“.<sup>11</sup> Der Bericht fordert die Bundesregierung dazu auf, „im Verbund der EU auf eine Demokratisierung der internationalen Institutionen hinzuwirken“.<sup>12</sup>

8. Konsequenterweise versuchen zivilgesellschaftliche Kräfte, sich bereits während der internationalen Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse Gehör zu verschaffen. Als Wegmarke gelten die Protestaktionen gegen die Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle im Dezember 1999, die zu einem Mobilisierungsschub in Teilen der internationalen Zivilgesellschaft geführt haben. Kaum eine internationale Konferenz von Rang vergeht mehr, ohne daß es zu Demonstrationen mit Tausenden von Teilnehmern kommt. Inzwischen wird ein Scheitern, wie zuletzt etwa der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún im September 2003, als Erfolg gefeiert. Die Unzufriedenheit ist breiter und tiefer, als die Demonstrationen an sich vermuten lassen.<sup>13</sup> So stellte etwa UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum 2001 in Davos fest: „Nicht die Proteste, die wir erlebt haben, sind es, die eine Herausforderung für uns darstellen, sondern die Stimmung in der Öffentlichkeit, der diese Proteste Ausdruck verleihen und zu deren Verbreitung sie beitragen.“<sup>14</sup> Diese Stimmung ist Ausdruck davon, daß sich *breitere Teile* der Bevölkerungen in internationalen Institutionen und Verhandlungsprozessen durch ihre Regierung nicht ausreichend vertreten fühlen.

9. Die wachsende Dynamik im Bereich der globalen Zivilgesellschaft, die letztlich nach einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen strebt, ist Teil eines evolutionären sozialen Prozesses, der aller Voraussicht nach fortdauern und sich verstärken wird.<sup>15</sup> Es ist an der Zeit, dieser Entwicklung mit konkreten internationalen Initiativen Rechnung zu tragen



und einem schwerwiegenden Vertrauensverlust in die internationale Zusammenarbeit vorzubeugen.

Folgerung 2:

Die Bevölkerungen der UN-Mitgliedsländer müssen in die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer internationalen Organisationen besser und unmittelbarer eingebunden und an ihr beteiligt werden, um einer wachsenden Unzufriedenheit vorzubeugen, die Akzeptanz und Legitimität der Vereinten Nationen und der internationalen Zusammenarbeit zu sichern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Das Komitee für eine demokratische UNO sieht in der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) den entscheidenden Schritt, um eine neue Qualität, neue Impulse und stärkere Bürgerrepräsentation in das internationale System einzuführen.

### III. Grundlagen des UNPA-Konzepts

10. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen dient dazu, die Stimme der Bürger in die Vereinten Nationen und die internationale Politik zu bringen. Dies wäre nicht nur eine neue Stimme, sondern eine grundlegend *andere Art* von Stimme. Während Diplomaten das Interesse ihrer Regierung zur Richtschnur ihres Handelns machen müssen, wären UNPA-Abgeordnete frei von Instruktionen, frei von den Zwängen der *raison d'état*, frei darin, eine globale Sichtweise einzunehmen und die Weltgesellschaft als solche zu repräsentieren. Zunächst nur mit beratender Funktion tätig, soll die Versammlung in späteren Entwicklungsstufen nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontroll-

rechten ausgestattet werden. Ein Beispiel für eine solche Entwicklung liefert das Europäische Parlament (EP).

11. In der *ersten Stufe* zielt die Strategie darauf ab, daß die UNPA der UN-Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert wird.<sup>16</sup> Dies bedeutet, daß die Versammlung in der Lage wäre, empfehlende Resolutionen ohne Rechtsbindung zu verfassen, zu verabschieden und der Generalversammlung offiziell zur Information und weiteren Beratung zu unterbreiten. Das inhaltliche Spektrum der UNPA-Tätigkeit wäre entsprechend analog zu Art. 10 UN-Charta zu ziehen, würde also alle Gegenstände umfassen, mit denen sich auch die UN-Generalversammlung befassen kann. Dies sind alle Fragen, die die Vereinten Nationen betreffen. Der inhaltlichen Befassung wären damit kaum Grenzen gesetzt.<sup>17</sup> Zusammengesetzt wäre sie zunächst aus Abgeordneten nationaler Parlamente.

12. In späteren Stufen wäre der Einflußbereich der UNPA durch eine ähnliche, sukzessive Angliederung an die Institutionen des UN-Systems und der Wirtschafts- und Finanzorganisationen auszuweiten. Die UNPA würde so das parlamentarische Dach der internationalen Zusammenarbeit und könnte als solches auch die Fragmentierung der internationalen Bemühungen im UN-System überwinden helfen. Im Rahmen einer umfassenden UN-Reform könnte der UNPA letztlich der Status eines UN-Hauptorgans zugewiesen werden. Langfristig ist auch an eine teilweise oder vollständige Direktwahl ihrer Mitglieder zu denken.

13. Die Arbeit der UNPA gestaltet sich – nationalen Parlamenten und bestehenden parlamentarischen Versammlungen entsprechend – in Plenar-, Ausschuß- und Fraktionssitzungen. Die Öffentlichkeit der Plenarverhandlung ist obligatorisch. Die UNPA sollte in ihrer Tätigkeit eine enge Zusammenarbeit und

einen engen Austausch mit der Zivilgesellschaft und den Regierungen pflegen.

14. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen soll über die in ihr versammelten Parlamentarier und ihre Ausschüsse ein weiteres Bindeglied zwischen der Zivilgesellschaft und dem System der Vereinten Nationen darstellen. Das Konzept ist komplementär zu anderen Formen und Verfahren der Partizipation und Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen angelegt und soll diese ergänzen, keineswegs jedoch ersetzen.

15. Die konzeptionelle Basis einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wurde 1992 vom World Federalist Movement (WFM) gelegt.<sup>18</sup> Unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen seit 1992 knüpft das vorliegende Papier daran an.

### **Die Stimme der Bürger**

16. Durch eine parlamentarische Versammlung auf Weltebene würde langfristig eine qualitativ neue Dimension in die internationalen Beziehungen eingeführt – die Stimme von Parlamentariern, die sich nicht ihren Regierungen und Staaten, sondern den Menschen direkt verpflichtet fühlen. Die Beziehungen der Regierungen zueinander sind häufig von Gesetzmäßigkeiten geprägt, die angesichts des Ausmaßes der globalen Probleme einem wirksamen Handeln zum Wohle aller entgegensteht. Leistungen, die für die Aufrechterhaltung globaler Stabilität und Entwicklung notwendig wären, werden aufgrund des Konkurrenzverhältnisses nationaler Interessen nur zögerlich und schwerfällig erbracht. Denn keine Regierung kann damit rechnen, daß ein Vorteil, auf den sie zu Gunsten des langfristigen internationalen Allgemeininteresses verzichtet, nicht von anderen Staaten wahrgenommen wird. In dieser

Situation drängt sich das nationale Interesse von selbst als Leitlinie außenpolitischen Handelns auf und es entsteht eine gegen die Verwirklichung des Allgemeininteresses wirkende Paralyse, die auch zur Unterminierung multilateraler Bemühungen tendiert.<sup>19</sup> In einer internationalen parlamentarischen Versammlung dagegen organisieren sich die Parlamentarier eher anhand von parteipolitischen und programmatischen Kriterien anstatt auf Grund staatlicher Herkunft.

17. Die symbolische Kraft der UNPA nährt sich aus ihrem hier zugrunde gelegten Selbstverständnis, daß sie sich als genuin globale Parlamentarische Versammlung den Bevölkerungen der Welt direkt verpflichtet fühlt. Mit dieser moralischen Autorität ausgestattet, könnte die UNPA schon in der ersten Stufe mehr politischen Einfluß ausüben, als ein beratender Status an sich vermuten lassen würde. Die Einrichtung einer UNPA fördert eine Reihe profunder politischer Ideen:<sup>20</sup>

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

#### **Folgerung 3:**

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre nicht einfach eine neue Institution. Als Stimme der Bürger mit einer globalen Sichtweise im internationalen Allgemeininteresse wäre sie Ausdruck und Vehikel eines Verständnis- und Bewußtseinswandels in

der internationaler Politik. Einen solchen Verständnis-  
wandel in die Wege zu leiten ist zur Bewältigung der existenziellen Herausforderungen der Menschheit von zentraler Bedeutung.

### **Ein parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit**

18. Noch ist die UNO weit davon entfernt, ein „Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen [...] aufeinander abgestimmt werden“, wie die Charta in Artikel 1 proklamiert. Die UN waren intendiert als globales Koordinationszentrum makroökonomischer, finanzpolitischer und handelspolitischer Maßnahmen zum Wohl aller Völker. Die Generalversammlung sollte diese beschließen und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) über ihre Implementierung durch die Sonderprogramme wachen.<sup>21</sup> Tatsächlich ist das UN-System von schwerwiegenden Koordinationsproblemen und dadurch bedingten Effizienzverlusten geprägt. Die Unabhängigkeit der Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation (WTO) vom UN-System stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Wichtige internationale Politik- und Entscheidungsbereiche sind so in den Sonderorganisationen und –programmen sowie in den Bretton-Woods-Institutionen und der WTO selbst zu lokalisieren. Aus dieser Tatsache heraus sind Vorschläge entstanden, diese Institutionen direkt mit einer parlamentarischen Dimension bzw. mit Parlamentarischen Versammlungen (PV) auszustatten.<sup>22</sup> Das Europäische Parlament hatte sich besonders für eine WTO-PV engagiert.<sup>23</sup> Es stellt sich die Frage, wie die UNPA innerhalb des UN-Systems und im Hinblick auf die unabhängigen Organisationen zu positionieren ist und in welchem Verhältnis der UNPA-Vorschlag zu den Bemühungen auf der Ebene dieser Institutionen steht.

19. Zunächst ist die praktische Feststellung zu machen, daß die für internationale Aufgaben zur Verfügung stehenden parlamentarischen Kräfte und Ressourcen begrenzt sind. Es erscheint deshalb nicht zweckmäßig, jeder in Frage kommenden Institution eine eigene Parlamentarische Versammlung beiseitzustellen zu wollen. Angesichts einer schon heute vorhandenen Vielzahl an parlamentarischen Gremien und Institutionen auf internationaler Ebene wäre eine Verzettlung und Aufzehrung parlamentarischer Kräfte die Folge – also gerade das Gegenteil der eigentlich intendierten Stärkung. Dies könnte bis hin zu einer Diskreditierung solcher Einrichtungen bei großen Teilen der Bevölkerung führen und so das Vertrauen in internationale Zusammenarbeit weiter vermindern.

20. Sporadische themen- und institutionenspezifische parlamentarische Konferenzen in einem informellen Rahmen erfüllen wesentliche Anforderungen einer wirksamen demokratischen Einbeziehung und stärkeren Bürgerrepräsentation auf internationaler Ebene nicht. Die Einrichtung einer UNPA und solcher Fachkonferenzen schließen sich aber nicht aus. Im Gegenteil, die UNPA ist schon in der ersten Entwicklungsstufe nicht als isoliertes Beratungsgremium der Generalversammlung zu verstehen, sondern als zentrales parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit. Das UNPA-Sekretariat könnte die parlamentarischen Aktivitäten auf allen Ebenen des UN-Systems operativ koordinieren und zusammenführen. Die UNPA als völkerrechtlich verankerte parlamentarische Institution auf Weltebene wäre auch inhaltlich die optimale Anlaufstelle, um Ergebnisse informeller parlamentarischer Beratungen zu bestimmten Themengebieten zu verarbeiten, innerhalb der Vereinten Nationen weiter zu transportieren und die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen auch über einen längeren Zeitraum zu fördern. Die UNPA wäre gleichsam das institutionelle Gedächtnis dieser Aktivitäten.

21. In einer formelleren Form bedeutet dies, daß die Fachausschüsse der UNPA regelmäßig, aber nicht ausschließlich, unter Einbeziehung solcher Parlamentarier tagen könnten, die zwar der UNPA nicht angehören, aber in ihrem nationalen Parlament Experte auf dem entsprechenden Gebiet sind und dort dem korrespondierenden Ausschuß angehören. Das UNPA-Statut könnte vorsehen, daß die entsprechenden Parlamentsausschüsse der angeschlossenen Staaten über die Entsendung eines Vertreters zu den entsprechenden Tagungen des korrespondierenden UNPA-Ausschusses entscheiden.<sup>24</sup> Eine solche Zusammensetzung der Ausschüsse würde eine anhaltende, enge Verzahnung mit den nationalen Parlamenten gewährleisten – auch dann, wenn die UNPA-Abgeordneten in späteren Entwicklungsstufen teilweise oder ganz direkt gewählt werden sollten. Zudem könnten die Ausschüsse Informationen, Empfehlungen und Expertisen aus der Zivilgesellschaft durch Anhörungen direkt in ihre Beratungen einfließen lassen.

22. Die Ausschüsse könnten sich u. a. mit internationalen Verhandlungsprozessen befassen. Eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern der fachlich zuständigen Ausschüsse könnte jeweils als UNPA-Delegation direkt zu den Beratungen der entsprechenden Regierungskonferenzen zugelassen werden. Die Empfehlungen der Ausschüsse würden zur endgültigen Behandlung und Verabschiedung an das UNPA-Plenum gehen und dann entsprechend kommuniziert werden.

Eine Bündelung parlamentarischer Kräfte auf internationaler Ebene wäre die Folge.

**Folgerung 4:**

Die UNPA ist als parlamentarisches Dach und als parlamentarischer Kristallisationspunkt internationaler Zusammenarbeit zu verstehen und zu konzipieren. Die Fachausschüsse der UNPA sollten regelmäßig unter Ein-

beziehung nationaler Parlamentarier tagen, die zwar der UNPA selbst nicht angehören, jedoch in ihrem nationalen Parlament als Experte dem korrespondierenden Ausschuß angehören. Delegationen der UNPA sollten direkt zu den Beratungen internationaler Regierungskonferenzen zugelassen werden.

### **Katalysator für die UN-Reform**

23. Schon seit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 gibt es Vorschläge zu einer Reform der Weltorganisation, damit diese demokratischer, effizienter, repräsentativer und durchsetzungsfähiger wird.<sup>25</sup> Nach Artikel 108 und 109 kann die UN-Charta nur unter schwierigen Voraussetzungen geändert bzw. revidiert werden: 1. Änderungen müssen von der Generalversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln bewilligt werden. 2. Zwecks Revision, d. h. Gesamtüberprüfung der Charta, kann eine Allgemeine Konferenz der UN-Mitgliedsstaaten einberufen werden, deren Beschlüsse ebenfalls einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. In beiden Fällen wird das Inkrafttreten von einer Ratifikation durch zwei Drittel der UN-Mitgliedsstaaten einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder des UN-Sicherheitsrates abhängig gemacht. Jede Veränderung des Charta-Textes unterliegt somit auch dem Vetorecht der permanenten Ratsmitglieder.<sup>26</sup>

24. Während des Kalten Kriegs haben die politischen Voraussetzungen für eine die Charta betreffende Reform nicht vorgelegen. Die Hoffnungen auf eine Überprüfung des institutionellen Aufbaus der UNO-Hauptorgane, ihrer Entscheidungsprozesse und Beziehungen untereinander sowie des UN-Systems insgesamt haben sich auch mehr als zehn Jahre nach dem Ende der Blockkonfrontation nicht erfüllt. Die Feierlichkeiten zum 50jährigen UN-Jubiläum 1995, aber auch der Millennium-Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Welt im Jahr 2000

wurden nicht dazu genutzt, der Reform konkrete Impulse zu geben. Politische Interessen und das außerordentlich schwerfällige Verfahren der Charta lähmen die Entwicklung weiterhin.

**Folgerung 5:**

Sich mit Möglichkeiten und Konzepten für eine Reform der Vereinten Nationen und des UN-Systems zu befassen, sollte eine der thematischen Hauptaufgaben der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen sein. Als einzigartiges, institutionalisiertes Scharnier zwischen nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft, den Vereinten Nationen und den Regierungen könnte sich die UNPA zu einem politischen Katalysator für eine Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts entwickeln.

#### **IV. Einrichtung einer UNPA**

##### **Die UNPA ins Leben rufen**

25. Als vollständig neue Einrichtung könnte die UNPA unterhalb der Schwelle einer Charta-Reform formal mindestens auf zwei Arten eingerichtet werden: 1. Auf Beschluss der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta als semi-autonomes Nebenorgan derselben. Auf Grundlage von Art. 22 ist es nicht möglich, eigenständige Völkerrechtssubjekte zu etablieren.<sup>27</sup> Dies führt zu Möglichkeit 2, der Etablierung als eigenständiger Sonderorganisation über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein anschließendes Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen über die gegenseitigen Beziehungen.<sup>28</sup> Eine Anbindung nach Art. 57 UN-Charta ist hier nicht

zweckmäßig, da dieser an den Wirtschafts- und Sozialrat erfolgt und eine thematische Einengung mit sich bringen würde.

26. Die Einrichtung durch einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag mit anschließendem Kooperationsabkommen zur Einbindung der Organisation in das UN-System entspricht dem Weg, den die Staatengemeinschaft bei der Errichtung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) gegangen ist. Dieser Weg ist auch für eine UNPA theoretisch gangbar, wenn auch nicht zu empfehlen. Mit ihm wäre ein diplomatischer Kraftakt zu realisieren: Werbung einer größtmöglichen Anzahl beteiligter Staaten, wobei sich das im folgenden zu diskutierende Problem der Reichweite stellt, Aushandlung eines entsprechend exklusiven UNPA-Statuts, anschließender Ratifikationsprozeß in den entsprechenden nationalen Parlamenten und dann – nach dessen Erfolg – Aushandlung des Kooperationsabkommens mit den Vereinten Nationen mit anschließender Abstimmung in der Generalversammlung. Je weniger Staaten sich beteiligen, desto unwahrscheinlicher ist es, daß ein solches Abkommen zustande kommt – und je mehr sich beteiligen sollen, desto schwerer ist es, den Prozess anfangs überhaupt in Gang zu bringen. Wie die Transformation der United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) als einem von der Generalversammlung gegründeten semi-autonomen Organ in eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag basierende Sonderorganisation zeigt, ist das Ergebnis der zweiten Variante auch über Variante 1 zu erreichen, nur viel schneller und umfassender. Die völkervertragliche Etablierung eines bestehenden Nebenorgans, das bereits operativ ist und mit dem die Staaten bereits Erfahrung gesammelt haben, ist in diesem Fall ungleich einfacher, als eine internationale Institution ganz neu zu begründen.

27. Im Falle der Einrichtung der UNPA als neuem Gremium ist deshalb die Variante 1 vorzuziehen. Mit der Einrichtung

des UN-Kinderhilfswerks (UNICEF), der Welthandelskonferenz (UNCTAD), dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und dem UN-Umweltprogramm (UNEP) hat die Generalversammlung auf Grundlage von Art. 22 bereits eine Reihe von Einrichtungen geschaffen, die als „quasi-autonome Sonderorgane“ innerhalb der UN zwar den Rechtsstatus von Nebenorganen besitzen, jedoch in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend autonom sind.<sup>29</sup> In ähnlicher Weise könnte der Status der UNPA gestaltet werden, wobei naturgemäß in der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben volle Autonomie einzuräumen wäre. Die Mitgliedschaft müßte allerdings jedem Mitglied der Vereinten Nationen mit einem verfassungsrechtlich verankerten Parlament offenstehen. Beschlüsse nach Art. 22 hat die Generalversammlung bisher in aller Regel im Konsens verabschiedet. Wenn kein Konsens erzielt wird, wäre auch eine Verabschiedung mit einfacher Mehrheit denkbar. Kommt es jedoch zur Abstimmung, könnte die Einrichtung eines Organs je nach Umstand auch als „wichtige Entscheidung“ im Sinne von Art. 18 II UN-Charta betrachtet werden. In einem solchen Fall wäre eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich.<sup>30</sup>

28. Neben der Einrichtung der UNPA als ganz neuer Institution ist in Betracht zu ziehen, ob nicht die Interparlamentarische Union (IPU) zu einer UNPA „aus- und umgebaut“ werden könnte.<sup>31</sup> Die 1889 gegründete IPU ist die internationale Dachorganisation der Parlamente, von denen derzeit 138 angeschlossen sind.<sup>32</sup> Zwischen der IPU und der UN-Generalversammlung entwickelt sich bereits eine Kooperation, die sich in zahlreichen Resolutionen beider Institutionen widerspiegelt.<sup>33</sup> Der IPU wird seit November 2002 Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung eingeräumt und sie kann ihre offiziellen Dokumente dort zirkulieren lassen.<sup>34</sup> Zudem hat die UN-Generalversammlung den Sonderorganisationen des UN-

Systems empfohlen, ähnliche Modalitäten mit der IPU zu vereinbaren.

29. Die Umwandlung der IPU zu einer UNPA setzt bestimmte Aspekte voraus. Das Selbstverständnis der IPU als Dachorganisation der nationalen Parlamente, wie es sich in Art. 1 ihres Statuts widerspiegelt, entspricht der Intention, durch die das UNPA-Konzept getragen wird, noch nicht vollständig. Das Mandat und Selbstverständnis der IPU müßte um die Vertretung der Bevölkerungen auf internationaler Ebene erweitert werden und hier einen Akzent setzen. Daneben steht das traditionelle Festhalten der IPU an der institutionellen Unabhängigkeit vom UN-System zur Debatte. Eine der Prämissen des UNPA-Konzepts ist die feste - auch völkerrechtliche - Einbindung der Parlamentarischen Versammlung in das UN-System. Die IPU müßte sich zudem der Zivilgesellschaft gegenüber stärker öffnen.

30. Zuletzt stellt sich die Frage, ob die IPU die mit dem UNPA-Konzept verbundenen Entwicklungsschritte langfristig vollziehen kann. Bei einer teilweisen oder vollständigen Einführung einer direkten Wahl der Delegierten in einer späteren Entwicklungsstufe ginge die unmittelbare personelle Verbindung zu den nationalen Parlamenten verloren. Mitglieder wären im jeweiligen Fall nicht mehr die Parlamente als Institution, sondern die direkt gewählten Abgeordneten. Die von der IPU angestrebte Revitalisierung nationaler Parlamente in internationalen Fragen und die Einführung unmittelbarer parlamentarischer Repräsentation auf internationaler Ebene brauchen sich aber nicht zu widersprechen. Nationale Regelungen wie etwa der in Art. 45 des deutschen Grundgesetzes verankerte Europa-Ausschuss des Bundestags könnten in späteren Entwicklungsstufen weiterhin eine Verzahnung zwischen dem nationalen Parlament und der UNPA gewährleisten.

31. Nach diesen Aspekten ist hinsichtlich der IPU an zwei Möglichkeiten zu denken: 1. Umwandlung der IPU in eine UNPA durch einen Beschluß der Generalversammlung nach Art. 22 UN-Charta und 2. Anbindung der IPU an die Vereinten Nationen als UNPA durch ein Kooperationsabkommen über die gegenseitigen Beziehungen. Die bereits bestehende Kooperation müßte mit weitergehenden Regelungen ausgebaut werden. Das im Falle der IPU aus heutiger Sicht am ehesten in Frage kommende Verfahren wäre das der Variante 2. Diese ließe ihre organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit bestehen. Den Weg über die IPU zu gehen, liegt zwar nahe, ist aber nicht zwingend. Sollte die IPU keinen dieser Wege gehen können, würde sie weiterhin als Vertretung der nationalen Parlamente deren Interessen und Erfahrungen auf internationaler Ebene einbringen. Die UNPA würde neu eingerichtet werden. In der Europäischen Union (EU) etwa existieren entsprechende Äquivalente: Einerseits das Europäische Parlament als direkt gewählte Vertretung der EU-Bevölkerungen, andererseits sind die Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente in der Conférence des Organes Spécialisés sur les Affaires Communautaires (COSAC) vertreten.<sup>35</sup>

**Folgerung 6:**

Als ersten Schritt empfiehlt das Komitee für eine demokratische UNO die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen als neuer Institution, die als beratendes, semi-autonomes Nebenorgan der UN-Generalversammlung durch einen Beschluß der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta etabliert wird. Soweit die Interparlamentarische Union dazu bereit ist und die Voraussetzungen erfüllt, könnte sie alternativ dazu auf Grundlage eines Beschlusses nach Art. 22 oder durch ein entsprechendes Kooperationsabkommen über die gegenseitigen Beziehungen mit den Verein-

ten Nationen in Form eines Nebenorgans bzw. einer Sonderorganisation zu einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen umgestaltet werden. Beide Wege sind entwicklungsoffen.

**Repräsentation undemokratischer Länder?**

32. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen steht schon der Terminologie nach einer Beteiligung aller UN-Mitgliedsländer offen. Nun verhält es sich so, daß nicht alle der in den UN vertretenen Staaten über ein nach demokratischen Verfahren zustandekommenes Parlament verfügen, manche sogar über gar keines. Einige der Delegierten in der UNPA würden deshalb in der Ausübung ihres Mandats nicht frei sein und faktisch der Weisung ihrer Regierung unterliegen. Die Mitwirkung solcher Parlamentarier, so wird eingewandt, könne die Legitimität und moralische Autorität der Versammlung als Ganzem untergraben. Diese Meinung verkennt, daß die betroffenen Staaten völkerrechtlich gleichberechtigt in den Vereinten Nationen repräsentiert sind. Angesichts dieser Tatsache wäre ein Ausschluß dieser Staaten von der Beteiligung an einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen schwerlich zu begründen. Zudem wäre die Grenzlinie zwischen den Kriterien für eine Einbeziehung und keiner Einbeziehung kaum überzeugend zu ziehen. Eine exklusive Mitgliedschaft würde eine globale Sichtweise unglaubwürdig machen und untergraben. Das WFM führt zutreffend an, daß der mit einer Beteiligung verbundene Nachteil durch Vorteile auf anderen Gebieten aufgewogen werden könnte: „Indem die Versammlung Pseudo-Parlamentarier in ihre Mitte aufnimmt, könnte sie einen demokratischen Einfluß auf sie ausüben und auf diesem Weg eine Kraft für das Vorrücken der Demokratie in undemokratischen Ländern werden“.<sup>36</sup> Schon der deutsche Vorschlag zur Einrichtung eines Weltpar-

laments im Völkerbund 1919 war unter anderem durch den Gedanken an die positiven Rückwirkungen auf das neue demokratisch-parlamentarische System der deutschen Republik getragen.<sup>37</sup>

33. Die UNPA könnte dementsprechend für jedes Land mit einem Parlament offen sein, wie auch immer dieses konstituiert ist – in dem Wissen, daß die Mehrheit Demokratien sein werden. Die Behauptung, daß die Vereinten Nationen überwiegend aus undemokratischen Staaten bestünden, wie sie von Opponenten der UNPA-Idee oftmals vorgetragen wird, ist nämlich unzutreffend. Von den 192 Staaten der Welt klassifiziert Freedom House in seiner Untersuchung aus dem Jahr 2003 117 als Demokratien.<sup>38</sup>

**Folgerung 7:**

Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen sollte allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offenstehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen.

### **Das Verfahren zur Wahl der Delegierten**

34. Die Versammlung wäre zusammengesetzt aus Delegierten der beteiligten UN-Mitgliedsländer. Der parlamentarischen Tradition entsprechend entscheiden die Delegierten bei Ausübung ihres Mandats frei und ungebunden von den Weisungen ihrer Delegationen oder nationalen Regierungen.

35. Bei der demokratischen Legitimation und dem Wahlverfahren gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten: 1. Die Delegierten werden durch die Bevölkerung des Herkunftslandes direkt in freier, geheimer und gleicher Wahl gewählt, 2. Die Delegierten werden aus der Mitte des Parlaments gewählt,

oder 3. die nationalen Parlamente fungieren als Wahlkollegien und können die Delegierten aus dem Kreis der gesamten Bevölkerung wählen. Da die Parlamente und Wahllisten demokratischer Staaten Oppositionsparteien einschließen, würden die nach den aufgeführten Verfahren gewählten Delegierten eines Landes ihre Bevölkerung im Querschnitt widerspiegeln.

36. Delegierte der ersten Variante hätten die demokratisch beste Legitimation und könnten sich auf ihr Wirken als „UN-Parlamentarier“ konzentrieren. Allerdings wäre eine Direktwahl nationalen Wahlen entsprechend logistisch aufwendig und teuer, könnte jedoch – um den Aufwand abzuschwächen – gleichzeitig zu den regulären nationalen Parlamentswahlen stattfinden. Die zweite Variante ist als Praxis bestehender Parlamentarierversammlungen bereits erprobt und wahltechnisch einfach. Ein Problem liegt hier in der Mehrfachbelastung der delegierten Parlamentarier, die als solche weiterhin den Verpflichtungen der parlamentarischen Arbeit im nationalen Parlament unterliegen und so Gefahr laufen, die Tätigkeit in der UNPA zu vernachlässigen. Die Delegierten der dritten Variante wären nur indirekt demokratisch legitimiert. Die Probleme der Mehrfachbelastung und der politischen Durchsetzbarkeit wären hier jedoch ausgeräumt. Zudem ermöglicht dieser Ansatz auch eine Einbeziehung von Persönlichkeiten, die nicht unmittelbar aus dem parteipolitischen Sektor stammen.

37. Unter den Gesichtspunkten der demokratischen Legitimität und der Konzentration auf die UNPA ist die Direktwahl der Delegierten die optimale Variante. Da eine direkte Wahl derzeit allerdings nur in einer sehr begrenzten Anzahl von Ländern eine realistische Option darstellt, ist dieses Verfahren, soweit als einheitliches Verfahren zugrunde gelegt, automatisch exklusiv. So muß abgewogen werden, ob eine Versammlung mit geringer Reichweite und bestmöglicher demokratischer Legitimation einer Versammlung mit bestmöglicher



Reichweite und indirekter Wahl über die Parlamente vorzuziehen ist. Tatsächlich gibt es den Vorschlag, eine „global parliamentary assembly“ selbst mit einer Anzahl von nur 20 bis 30 Staaten zu starten, soweit diese „geographisch und ökonomisch heterogen genug sind, um glaubwürdige Gründungsstaaten zu sein“.<sup>39</sup> Nach unserer Einschätzung würde es schwierig sein, selbst 20 bis 30 Staaten zu überzeugen, die Direktwahl zu einer konsultativen Versammlung mit begrenzter Reichweite aus dem Stand einzuführen. Die Stellungnahmen und Verhandlungen einer solchen Versammlung könnten trotz ihrer hohen demokratischen Legitimität schwerlich als repräsentativ für die Bevölkerungen der Welt herangezogen werden. Der Vorschlag zielt zwar darauf ab, daß die Anzahl der teilnehmenden Staaten nach und nach wachsen würde.<sup>40</sup> Bevor aber nicht eine schwer zu quantifizierende Schwelle überschritten würde, sagen wir die Hälfte bis zwei Drittel der UN-Mitgliedsländer, könnte die Versammlung kaum den hier anvisierten Zweck erfüllen: nämlich der UN-Generalversammlung kurzfristig als beratender Institution angegliedert zu werden.

38. Es stellt sich die Frage, ob die Delegierten der UNPA in dieser Stufe überhaupt aufgrund eines in allen Ländern einheitlichen Verfahrens gewählt werden müßten. Um den nationalen Besonderheiten und Bedürfnissen entgegenzukommen, wäre schon in der ersten Stufe denkbar, es den beteiligten Staaten jeweils selbst zu überlassen, welches der drei genannten Verfahren sie zur Wahl der Delegierten nutzen möchten. Der inklusive Charakter wäre gewährleistet, während Erfahrungen mit den verschiedenen Verfahren allen zugute kommen könnten. Aus pragmatischen Gesichtspunkten und aufgrund der bereits vorhandenen Übung im Rahmen bestehender parlamentarischer Versammlungen ist aber Variante 2 als einheitliche Praxis zu empfehlen, wenn denn eine solche als erforderlich angesehen wird.

#### Folgerung 8:

Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt, daß die Delegierten der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen im ersten Entwicklungsschritt einheitlich aus der Mitte der Parlamente der beteiligten Länder gewählt werden.

#### Zusammensetzung der UNPA

39. Bei der Zusammensetzung der UNPA - also bei der Zuweisung der Anzahl von Vertretern je Land - sind verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen.<sup>41</sup> Zum einen ist nach dem Prinzip des Föderalismus die Eigenstaatlichkeit und die daraus abgeleitete Vertretungsberechtigung aller Länder gleichermaßen zu berücksichtigen. Zum anderen legitimiert sich politische Herrschaft prinzipiell vom Individuum her. Beide Gesichtspunkte sind gleichermaßen legitim. So läßt sich schwerlich rechtfertigen, daß die Bürger kleinerer Staaten deutlich, die der Zwergstaaten sogar extrem bevorteilt werden. Das Prinzip der Generalversammlung, in der alle Staaten gleichwertig vertreten sind, wäre hier das eine Extrem, das andere würde darin bestehen, die Vertretung allein proportional zu der Bevölkerungszahl ausrichten zu wollen, wodurch Kleinstaaten in der Versammlung - wenn überhaupt noch vertreten - in vollständiger Bedeutungslosigkeit versinken würden. Demokratietheoretische Erwägungen allein sind hier offensichtlich nicht weiterführend. Die vermittelnde Lösung für die UNPA besteht folglich in einer Mitgliederstaffelung. Nach dem Muster des Europäischen Parlaments, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Interparlamentarischen Union (IPU) sind den Kleinstaaten weniger, den Großstaaten mehr Mitglieder zugeteilt. Die 313 Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats etwa werden von den 45 nationalen Parlamenten der Mitgliedsländer aus ihren

eigenen Reihen heraus gewählt oder benannt. Die Zahl der Vertreter je Mitgliedsland ist zwischen 2 und 18 gestaffelt und hängt von der jeweiligen Bevölkerungszahl ab.<sup>42</sup> Die 732 Abgeordneten der 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments aus den 25 Mitgliedsländern sind je nach Land in Paketen zwischen 6 und 99 Abgeordnete gestaffelt. Die IPU sieht nur zwei Stufen vor, 8 Sitze für Parlamente von Staaten mit einer Einwohnerzahl unter 100 Millionen und 10 Sitze für Parlamente aus Staaten über einer solchen Einwohnerzahl, da sie zusätzlich eine Stimmenstaffelung inkorporiert hat.<sup>43</sup>

40. Die Beispiele der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, des Europäischen Parlaments und der IPU machen stellvertretend für eine größere Zahl bewährter parlamentarischer Versammlungen auf internationaler Ebene nur zu deutlich, daß die Frage der Zusammensetzung der UNPA kein grundsätzliches oder gar „kaum überwindbares“<sup>44</sup> Problem darstellen kann - soweit der politische Wille zur Einrichtung der Versammlung vorhanden ist. Es gibt zahlreiche denkbare Lösungen. Die Anzahl der Vertreter je Land könnte z. B. anhand der Quadratwurzel der Einwohnerzahl in Millionen festgestellt werden.<sup>45</sup> Diese Zahl könnte zu einem Sockel von zwei Vertretern für alle Länder addiert werden, damit Staaten mit einer Einwohnerzahl unter einer Million zumindest zwei Sitze einnehmen könnten.

41. Neben der Mitgliederstaffelung kann durch eine Stimmenstaffelung zusätzlich differenziert werden. In der IPU hat jedes Mitglied einen Sockel von zehn Stimmen, der entsprechend der Bevölkerungszahl um bis zu 13 Stimmen erhöht wird.<sup>46</sup> Es gibt weiterhin Vorschläge, eine Stimmenstaffelung gleichgewichtig nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten, dem Bevölkerungsprinzip und den tatsächlich geleisteten Beitragszahlungen zum entsprechenden Budget aufzubauen.<sup>47</sup>

Jedes Prinzip würde demnach als Prozentsatz am Gesamtaufkommen berechnet und gleichwertig behandelt.<sup>48</sup>

42. Es ist offensichtlich, daß die Feststellung der konkreten Staffe lung abschließend erst in Verhandlungen der beteiligten Staaten und nicht theoretisch am Reissbrett gelöst werden kann. Das UNPA-Konzept in diesem Stadium zusammen mit einem feststehenden Schlüssel für die Zusammensetzung propagieren zu wollen, wäre deshalb verfehlt.

43. Bei der Bestimmung der Zusammensetzung der UNPA ist eine Obergrenze bei der Gesamtzahl der Delegierten zu berücksichtigen. Hat die Versammlung zu viele Mitglieder, steht das ihrer Praktikabilität entgegen. Die maximal mögliche Gesamtzahl dürfte zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen.

Folgerung 9:

Die Bestimmung der Anzahl von Delegierten je Land in der UNPA sollte den politischen Verhandlungen der Regierungen während des Vorbereitungsprozesses überlassen bleiben. Grundlage der Verhandlungen sollte die Festlegung auf eine an der Bevölkerungszahl orientierte, abgestufte Staffe lung bilden, wie sie, dem Prinzip nach, den bestehenden parlamentarischen Versammlungen entspricht. Vor dem Eintritt in die Verhandlungen über die konkrete Aufteilung empfiehlt es sich, eine Obergrenze für die Gesamtzahl der Abgeordneten zu definieren. Die maximal mögliche Gesamtzahl dürfte zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen.

### **Finanzierungsbedarf und weitere Fragen**

44. Die UNPA benötigt Ressourcen, um ihre Arbeit durchführen zu können. Die erforderlichen Mittel sind jedoch so gering wie möglich zu halten. Unabdingbar sind Mittel zur Einrichtung und Unterhaltung eines permanenten Sekretariats, einer Verwaltung, der Logistik und zur Durchführung der parlamentarischen Arbeit. Die UNPA hätte einen aus ihrer Mitte gewählten Präsidenten oder Sprecher, der - ebenso wie etwa Ausschußvorsitzende oder Berichterstatter - vom permanenten Sekretariat unterstützt wird. Das Sekretariat würde unter anderem die Sitzungen der UNPA vorbereiten und organisieren.

45. In der ersten Stufe werden die Plenarsitzungen der UNPA im Jahr aller Voraussicht nach zwei bis sechs Wochen in Anspruch nehmen. Die Plenarsitzungen könnten dementsprechend im Plenarsaal der UN-Generalversammlung in New York stattfinden. Mietkosten sollten dabei nicht berechnet werden. Zeitlich dazu versetzte Ausschußsitzungen könnten über die Räumlichkeiten am UN-Sitz hinaus an dafür geeigneten Tagungsorten in aller Welt möglichst mietkostenfrei durchgeführt werden. Auch für die Plenarsitzungen ist ein jährlich wechselnder Tagungsort denkbar. Dies brächte die Chance mit sich, die Arbeit der UNPA in der entsprechenden Region einer größeren Öffentlichkeit zu vermitteln. Zudem könnte es zu einer globaleren Perspektive der Delegierten beitragen. Der Neubau oder die Anschaffung eines UNPA-Gebäudes oder spezieller Sitzungsräume erscheint nicht unbedingt erforderlich. Allerdings müssen für das Sekretariat und die Verwaltung geeignete Räumlichkeiten gefunden und finanziert werden. Dies ist mit der Frage nach dem Verwaltungssitz verbunden. Wenn sich ein Staat dazu bereit findet, angemessene Räumlichkeiten zeitlich unbefristet und kostenneutral zur Verfügung zu stellen, könnte dies ein Argument sein, den Verwaltungssitz an dem entsprechenden Ort anzu-

siedeln. Am Verwaltungssitz sollten jedoch auch Möglichkeiten zur Durchführung von Plenarsitzungen und anderer Sitzungen der UNPA gegeben sein.<sup>49</sup>

46. Die Arbeitsfähigkeit der UNPA-Delegierten ist finanziell zu gewährleisten. Unabhängig von Tantiemen als nationale Parlamentarier sind mindestens Reise-, Aufenthalts- und Arbeitskosten aus dem Budget der UNPA zu tragen. Dies gilt im besonderen für Mitglieder der Parlamente der am wenigsten entwickelten Länder. Die Möglichkeit einer kostenfreien Benutzung bestimmter Verkehrsmittel, wie sie etwa den Abgeordneten des Deutschen Bundestags eingeräumt wird, wäre zu prüfen. In späteren Stufen direkt gewählte Delegierte, die über kein Mandat in ihrem nationalen Parlament verfügen, sind ebenso aus UNPA-eigenen Mitteln zu entlohnen sowie mit einem Büro und Personal in ihrem Herkunftsland auszustatten.

47. Als Vergleichsmaßstab für eine Schätzung des Finanzierungsbedarfs der UNPA-Verwaltung für die erste Stufe kann das Budget der IPU herangezogen werden. Für das Jahr 2004 beträgt dieses bei etwa 40 Mitarbeitern 6,2 Mio. Euro.<sup>50</sup> Für die Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde im EU-Haushaltsplan 2004 ein Betrag von 95,5 Mio. Euro für Reise- und Aufenthaltskosten bei Sitzungen und Einberufungen sowie Nebenkosten, Kosten für besondere Reisen in Ausübung des Mandats und allgemeine Kostenvergütung eingestellt.<sup>51</sup> Diese Zahlen können als erste grobe Schätzung auch für die entsprechenden Posten eines UNPA-Haushalts zugrunde gelegt werden. Hinzu kommen Kosten für Empfänge und Repräsentationszwecke sowie Übersetzungen.<sup>52</sup> In der ersten Realisierungsstufe mit einer indirekten Wahl aus den nationalen Parlamenten heraus gäbe es keine UNPA-spezifischen Diäten. Zulagen könnten allerdings für besondere Ämter wie den UNPA-Präsidenten und Ausschußvorsitzende vorgesehen werden. Eine erste grobe Gesamtschätzung der laufenden Kosten für

die UNPA in der ersten Realisierungsstufe ergibt so einen Betrag von 100 bis 120 Mio. Euro im Jahr. Gemessen am allgemeinen Zweijahres-Budget der UNO für 2004-2005<sup>53</sup> in Höhe von USD 3,16 Mrd. (ca. EUR 2,6 Mrd.) würde dies, ausgehend von EUR 100 Mio. im Jahr, etwa 7,7 Prozent davon ausmachen. Die Abdeckung des Betrags könnte durch eine Einstellung in den regulären UN-Haushalt erfolgen, soweit die UNPA nach Art. 22 eingerichtet wird, ansonsten durch ein getrennt aufzustellendes und zu finanzierendes Budget.<sup>54</sup>

48. Analog zu Art. 116 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs sollten freiwillige Beiträge zur direkten Finanzierung der UNPA durch Regierungen, internationale Organisationen, Einzelpersonen, Unternehmen und andere Rechtsträger ermöglicht werden. Dies könnte die reguläre Umlage entlasten. Voraussetzung wäre, daß diesbezüglich zu definierende Kriterien erfüllt sind, die insbesondere die Unabhängigkeit der UNPA von solchen Spendern gewährleisten müssen.

49. Angesichts von jährlichen Rüstungsausgaben von weltweit zur Zeit etwa USD 956 Mrd. (ca. EUR 793 Mrd.)<sup>55</sup> ist es kurzfristig, die UNPA und eine Verbesserung der Vereinten Nationen wegen der damit verbundenen Kosten ablehnen zu wollen. Es handelt sich um eine Investition, mit der dazu beigetragen werden soll, enormen, letztlich nicht bezifferbaren Folgekosten der globalen Krisenentwicklung entgegenzuwirken.

**Folgerung 10:**

Der tatsächliche Finanzierungsbedarf für die erste Stufe kann erst beziffert werden, wenn die Konzeption der UNPA fest umrissen ist: Zusammensetzung, Wahlverfahren, teilnehmende Staaten und Rechtsgrundlage. Eine erste grobe Schätzung auf Grundlage der Empfehlungen des Komitees für eine demokratische UNO liegt bei 100 bis

120 Mio. Euro jährlich. Diese Zahl geht davon aus, daß sich an der UNPA alle UN-Mitgliedsländer mit einem verfassungsgemäß gewählten Parlament beteiligen.

## **V. Weitere Stufen und Entwicklungsperspektiven**

### **Das Beispiel des Europäischen Parlaments**

50. Die Entwicklung des Europäischen Parlaments ist ein lehrreiches Beispiel für die Weiterentwicklung der UNPA.<sup>56</sup> 1962 aus der 1952 gegründeten parlamentarischen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hervorgegangen, wurde die beratende Funktion des frühen Europäischen Parlaments um ein Anhörungsrecht bei der Gesetzgebung erweitert. Seit 1975 darf das EP über den Haushalt mitentscheiden. Während die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften (EG) weiter ausgebaut wurden, wuchs auch das Erfordernis besserer demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene. In der Anfangszeit aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammengesetzt, wurde 1979 die Direktwahl der EP-Abgeordneten in den EG-Mitgliedsländern eingeführt. Dadurch politisch gestärkt, lehnte das EP 1980 den Haushaltsvoranschlag der Kommission erstmals ab.

51. In den frühen 1980er Jahren verwickelte sich die EG in einen Komplex lähmender Probleme, der sogenannten „Eurosklerose“. Die Krise rührte zentral von den eigenen obsoleten Institutionen, besonders von ihrem Entscheidungsfindungsprozeß her – eine Parallele zu den Vereinten Nationen drängt sich hier auf. Unter der Bedingung, daß jede der zwölf Regierungen eine Entscheidung blockieren konnte, wurden oftmals keine Entscheidungen getroffen. In Antwort darauf präsentierte das Europäische Parlament 1984 einen Verfassungsentwurf für eine föderative Europäische Union mit einer echten Legis-

lative.<sup>57</sup> Durch diesen Anstoß wurde die Entwicklung der EG und ihre institutionelle Reform durch die Regierungen wieder belebt. In ähnlicher Weise könnte eine UNPA, wie bereits ausgeführt, als Katalysator für eine umfassende UN-Reform wirken.

52. Heute ist das Europäische Parlament bei etwa drei Viertel aller Gesetzesvorhaben dem Europäischen Rat gleichgestellt. Es gewährleistet eine unmittelbare demokratische Rückkopplung zu den Bevölkerungen der Europäischen Union. Nach dem Entwurf eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union vom Europäischen Konvent vom 18. Juli 2003 wird das Europäische Parlament in der Regel gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig, übt gemeinsam mit ihm auf der Ausgabenseite die Haushaltsbefugnisse aus und wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission.<sup>58</sup>

### **Funktionen und Rechte**

53. Die Funktionen und Rechte einer UNPA könnten in verschiedenen Entwicklungsschritten beispielsweise die folgenden umfassen:

- Übermittlung eigener Meinungen/Resolutionen an die Generalversammlung, den ECOSOC, den Generalsekretär, den Sicherheitsrat, und an die Organe anderer Institutionen des UN-Systems;
- Konsultation durch die Generalversammlung, den ECOSOC und durch Organe anderer Institutionen des UN-Systems bei wichtigen Fragen;
- das Recht, Fragen an den Generalsekretär, die Präsidenten der Generalversammlung, des ECOSOC und des Sicherheitsrates sowie an die Leiter anderer Institutionen des UN-Systems zu stellen;

- Informations- und Beteiligungsrechte bezüglich der Tätigkeit der Institutionen des UN-Systems einschließlich der noch unabhängigen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen;
- Lesungen zu Resolutionsentwürfen der Generalversammlung und des ECOSOC mit dem Recht, Änderungsvorschläge zu unterbreiten;
- das Recht, der Generalversammlung und dem ECOSOC Resolutionsentwürfe zur weiteren Verhandlung und Beschlußfassung zu unterbreiten;
- Mitentscheidung bei der Verabschiedung des UN-Haushalts;
- Mitentscheidung bei der Wahl des UN-Generalsekretärs;
- das Recht, in alle unter dem Dach der Vereinten Nationen stattfindenden Vertragsverhandlungen zur Neugründung oder Modifikation internationaler Institutionen eingebunden zu werden;
- das Recht, auch in die übrigen multilateralen Vertragsverhandlungen auf internationaler Ebene eingebunden zu werden;
- das Recht, dem Internationalen Gerichtshof gem. Art. 65 seines Statuts Rechtsfragen zu unterbreiten.

#### **Folgerung 11:**

Nach dem Beispiel des Europäischen Parlaments sollte die zunächst nur beratende Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen in weiteren Entwicklungsschritten nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten ausgestattet werden.

## Die Idee eines Weltparlaments

54. Das weitreichendste Konzept einer Repräsentation und Beteiligung der Bevölkerungen der Welt ist ein Weltparlament. Eine parlamentarische Repräsentation der Bevölkerung auf internationaler Ebene wurde bereits vor dem Ersten Weltkrieg<sup>59</sup> und zur Anfangszeit des Völkerbundes profund diskutiert und gefordert.<sup>60</sup> So wurde 1913 ein Antrag in die französische Nationalversammlung eingebracht, „die französische Regierung möge diplomatische Unterhandlungen zwecks Erreichung eines Weltparlaments eröffnen“, der immerhin 146 Stimmen auf sich vereinigen konnte.<sup>61</sup> Der Regierungsentwurf der neuen deutschen Republik für eine Völkerbundssatzung sah neben einem Staatenkongress die Einrichtung eines „Weltparlaments“ vor, das sich zunächst aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten zusammensetzen sollte.<sup>62</sup>

55. Die Idee eines Weltparlaments zieht in der jüngsten Zeit nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Zivilgesellschaft wieder erhöhte Aufmerksamkeit auf sich. Die demokratietheoretische Idealvorstellung ist ein in allen Ländern der Welt direkt gewähltes Parlament mit allen parlamentarischen, insbesondere legislativen Befugnissen. Dieses Ideal ist heute aufgrund krasser sozialer und politischer Entwicklungsunterschiede und Interessensgegensätze noch unüberwindbaren Schwierigkeiten ausgesetzt. Allein die Wahl der Delegierten zu einem solchen Parlament ist in den undemokratischen Staaten nur schwer vorstellbar. Somit hängt seine Realisierung sicher auch mit der Entwicklung stabiler demokratischer Systeme auf nationalstaatlicher Ebene zusammen.

56. Ohne Bemühungen für nationalstaatliche Demokratie ist internationale Demokratie nicht glaubwürdig. Dabei erschöpft sich Demokratie allerdings nicht in der Abhaltung demokratischer Wahlen. Nationalstaatliche Demokratie ist vielmehr ein

wesentliches Vehikel für eine wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Entwicklung, die zur Überwindung der innerstaatlichen und weltweiten Interessensgegensätze beiträgt.<sup>63</sup> Empirisch scheinen Demokratie und Entwicklung langfristig nicht voneinander zu trennen zu sein, doch haben die Ereignisse nicht immer auf einen klaren Kausalzusammenhang zwischen den beiden Prozessen hingewiesen. In manchen Ländern ist ein gewisser Entwicklungsstand erreicht worden, dem später ein Trend zur Demokratisierung folgte. In anderen Ländern ist durch die Demokratisierung der Weg für eine wirtschaftliche Revolution bereitet worden.<sup>64</sup>

57. Die Idee eines Weltparlaments und einer Demokratisierung des internationalen Systems ist untrennbar mit übergreifenden Fragen menschlicher Entwicklung verbunden. Aus diesem Grunde unterstützt das Komitee für eine demokratische UNO auch ganzheitliche und integrale Entwicklungskonzepte, wie z. B. den Global Marshall Plan für eine weltweit ökosoziale Marktwirtschaft.<sup>65</sup> Die Idee eines Weltparlaments erfordert zudem einen fundamentalen Paradigmenwechsel im Völkerrecht. Ein Weltparlament ist jedoch entwicklungshistorisch und demokratietheoretisch unumgänglich.<sup>66</sup> Es ist die langfristige Vision, auf die das UNPA-Konzept zulaufen soll.<sup>67</sup>

### Folgerung 12:

Die Etablierung eines direkt gewählten Weltparlaments mit politischen Kompetenzen ist das weitreichendste Konzept globaler Demokratie. Das Komitee für eine demokratische UNO unterstützt die Idee eines solchen Weltparlaments als langfristige Perspektive. Bemühungen für eine Demokratisierung des internationalen Systems sind jedoch untrennbar mit übergreifenden Fragen menschlicher Entwicklung verbunden. Das Komitee für eine demokratische UNO unterstützt deshalb ausdrücklich

die Initiative für einen Global Marshall Plan für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, erkennt es doch in der Überwindung der extremen Armut und der Wohlstandskluft in der Welt eine der Voraussetzungen für eine tiefgreifende Demokratisierung der internationalen Beziehungen.

### Ein Schritt nach dem anderen

58. Es sind Schritte zu unternehmen, die den heute gegebenen Bedingungen pragmatisch gerecht werden, zugleich aber die Basis für eine Weiterentwicklung legen und damit Realität und Vision miteinander verbinden. Mit der Einrichtung und sukzessiven Weiterentwicklung einer UNPA kann wechselseitig auch zur Entwicklung einer korrespondierenden Wir-Identität auf globaler Ebene und zur Festigung nationaler demokratischer Systeme beigetragen werden. Um in der internationalen politischen Praxis eine Rolle spielen zu können, müssen ernsthafte Konzepte auf ihre institutionelle Verankerung innerhalb des bestehenden internationalen Systems und eine Anerkennung sowohl durch die Regierungen, die Bevölkerungen, als auch die Zivilgesellschaft abzielen.

59. Diesen Anforderung wird das hier dargestellte Konzept einer beratenden Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen gerecht. Es basiert in seinen Grundzügen auf einer langfristig angelegten Entwicklungsstrategie, die in ihren ersten Schritten unterhalb der Schwelle einer umfassenden Reform der UN-Charta realisiert werden kann. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen ist zudem als integraler Bestandteil des UN-Systems angelegt, der in Zusammenarbeit mit den Regierungen etabliert werden soll. Sie soll als parlamentarische Schnittstelle sowohl zu den Bevölkerungen als auch zur Zivilgesellschaft dienen.

### Folgerung 13:

Ein Weltparlament kann unter den gegebenen Bedingungen nicht von heute auf morgen realisiert werden. Es bedarf deshalb realistischer und pragmatischer Alternativen, die jedoch entwicklungs offen sind. Um die Vision eines Weltparlaments zu verwirklichen, ist eine langfristige Entwicklungsstrategie anzustreben. Vehikel und Verkörperung dieser Strategie ist die UNPA.

### VI. Aktueller Stand und nächste Schritte

60. Nach den hier entwickelten Empfehlungen bedarf die Einrichtung der UNPA der Zustimmung von mindestens einer einfachen Mehrheit der Stimmen in der Generalversammlung. Praktisches Ziel muß es sein, den Vorschlag theoretisch und politisch so reifen zu lassen, daß er von Regierungen aufgegriffen und auf die diplomatische Agenda gesetzt wird. Theoretische Reifung bedeutet eine Diskussion, Weiterentwicklung und Vertiefung des UNPA-Konzepts. Als Ausgangspunkt dazu liefert dieses Papier detaillierte Überlegungen, welche die in den 1990er Jahren entwickelten Konzepte aufgreifen und weiterführen.

61. Politische Reifung bedeutet, daß die Bedeutung der UNPA in weiten politischen und zivilgesellschaftlichen Kreisen erkannt und das Konzept in der Folge aktiv gefördert wird. Eine besondere Rolle spielen dabei Parlamentarier, nationale Parlamente, bereits existierende parlamentarische Versammlungen sowie andere parlamentarische Institutionen und informelle Netzwerke sowie Nichtregierungsorganisationen aus der internationalen Zivilgesellschaft. Auch hier gibt es bereits gefestigte Grundlagen. Wie aus den im Anhang zusammengestellten Textauszügen ersichtlich wird<sup>68</sup>, haben sich zahlreiche

Gremien und Konferenzen mit dem UNPA-Konzept und der Frage einer „parlamentarischen Dimension“ auf internationaler Ebene bereits befaßt. 1992 legte ein Bericht der Liberalen Internationale nahe, daß langfristig die Einrichtung eines direkt gewählten Nebenorgans der Generalversammlung erwägt werden sollte. Im Frühjahr 1993 wurde die Einrichtung einer UNPA vom Auswärtigen Ausschuß des kanadischen Parlaments unterstützt<sup>69</sup>, Anfang 1994 durch eine Resolution des Europäischen Parlaments. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde der UNPA-Ansatz durch den Begriff der „parlamentarischen Dimension“ zeitweise überdeckt. Die Begriffe „UNPA“ und „parlamentarischer Dimension“ bedürfen deshalb einer genaueren Betrachtung.

62. Das Europäische Parlament konkretisierte den Begriff 1999 als „parlamentarische Gremien, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und regionalen Parlamente [...] zusammensetzen“. Der Bundestag forderte die Bundesregierung 1999 auf, „dazu beizutragen, die IPU zur parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen zu machen“. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats subsumierte unter „parlamentarischer Dimension“ in einer Resolution von 2000 ein Gremium der Vereinten Nationen „mit Kompetenzen ähnlich derer, über welche die Parlamentarische Versammlung des Europarats verfügt“. Nach diesen Beispielen ist im Ergebnis festzuhalten, daß der Begriff „parlamentarische Dimension“ je nach Verwendung Ansätze betont und herausgreift, die im UNPA-Konzept enthalten sind und dort in einem umfassenderen und konkreteren Kontext stehen. Soll der Begriff der „parlamentarischen Dimension“ über den politischen Pragmatismus hinaus eine feste Kontur und Entwicklungsperspektive erhalten, so stecken die Überlegungen zum UNPA-Konzept bereits den Rahmen für diesen Diskurs ab. So überrascht es nicht, daß in jüngster Zeit wieder

eine Besinnung auf das schärfer umrissene Ziel einer UNPA zu beobachten ist:

63. Im Jahr 2000 wurde das UNPA-Konzept vom Millennium-Forum der Zivilgesellschaft aufgegriffen und die Prüfung ihrer Einrichtung empfohlen. Der XXII. Kongress der Sozialistischen Internationale hat sich im Oktober 2003 ausdrücklich für eine UNPA ausgesprochen. Mitte 2003 wurde während einer Debatte im Schweizer Nationalrat vorgeschlagen, daß der UNO eine parlamentarische Versammlung zugeordnet werden sollte.<sup>70</sup> Erstmals seit zehn Jahren hat das Europäische Parlament den UNPA-Ansatz in einer Resolution von Anfang 2004 wieder explizit aufgegriffen. Die von der International Labour Organization (ILO) mandatierte World Commission on the Social Dimension of Globalization fordert in ihrem Bericht vom Februar 2004 eine Erweiterung der Rechenschaftspflicht globaler Politiken und Maßnahmen gegenüber „parlamentarischen Gruppierungen“ auf internationaler Ebene.<sup>71</sup> Im Februar 2005 schließlich haben 108 Schweizer Abgeordnete, darunter die Mehrheit des Nationalrats, einen offenen Brief an den UN-Generalsekretär gerichtet, in dem sie die Einrichtung einer UNPA empfohlen haben.<sup>72</sup>

64. Nicht zuletzt knüpft der Vorschlag, eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen einzurichten, nahtlos an die Vorschläge des Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations vom Juni 2004 an.<sup>73</sup> Dies bietet eine gute Ausgangslage, um weitere und vertiefte Unterstützung für eine UNPA zu mobilisieren und das Konzept in den Reformprozeß bei den Vereinten Nationen einzubringen.



“Die Vereinten Nationen werden wahrscheinlich auf zwei Säulen ruhen müssen: Eine bestehend aus einer Versammlung gleichberechtigter Vertreter der Exekutiven der einzelnen Länder, vergleichbar des heutigen Plenums, und die andere bestehend aus einer Kreis, der von der Weltbevölkerung direkt gewählt wird und dessen Anzahl an Delegierten ungefähr mit der Größe der jeweiligen Länder korrespondieren würde. Diese beiden Kammern würden die globale Legislative bilden.”

*Vaclav Havel, President of the Czech Republic, at the Millennium Summit of the United Nations, New York, 8 September 2000*

## VII. Folgerungen und Zusammenfassung

1. Die Menschheit steht vor der Aufgabe, das Überleben und Wohlergehen kommender Generationen und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde zu sichern. Die Einbeziehung der Bevölkerungen in das institutionelle Gefüge und die Entscheidungsmechanismen des internationalen Systems ist dabei von wesentlicher Bedeutung. Das Komitee für eine demokratische UNO (KDUN) greift diese Frage im folgenden aus dem umfassenden Komplex der Global Governance heraus.

2. Die Bevölkerungen der UN-Mitgliedsländer müssen in die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer internationalen Organisationen besser und unmittelbarer eingebunden und an ihr beteiligt werden, um einer wachsenden Unzufriedenheit vorzubeugen, die Akzeptanz und Legitimität der Vereinten Nationen und der internationalen Zusammenarbeit zu sichern und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Das Komitee für eine demokratische UNO sieht in der Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) den entscheidenden Schritt, um eine neue Qualität, neue Impulse und stärkere Bürgerrepräsentation in das internationale System einzuführen.

3. Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen wäre nicht einfach eine neue Institution. Als Stimme der Bürger mit einer globalen Sichtweise im internationalen Allgemeininteresse wäre sie Ausdruck und Vehikel eines Verständnis- und Bewußtseinswandels in der internationaler Politik. Einen solchen Verständniswandel in die Wege zu leiten, ist zur Bewältigung der existentiellen Herausforderungen der Menschheit von zentraler Bedeutung.

4. Die UNPA ist als parlamentarisches Dach und als parlamentarischer Kristallisationspunkt internationaler Zusammenarbeit zu verstehen und zu konzipieren. Die Fachausschüsse der UNPA sollten regelmäßig unter Einbeziehung nationaler Parlamentarier tagen, die zwar der UNPA selbst nicht angehören, jedoch in ihrem nationalen Parlament als Experte dem korrespondierenden Ausschuß angehören. Delegationen der UNPA sollten direkt zu den Beratungen internationaler Regierungskonferenzen zugelassen werden.

5. Sich mit Möglichkeiten und Konzepten für eine Reform der Vereinten Nationen und des UN-Systems zu befassen, sollte eine der thematischen Hauptaufgaben der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen sein. Als einzigartiges, institutionalisiertes Scharnier zwischen nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft, den Vereinten Nationen und den Regierungen könnte sich die UNPA zu einem politischen Katalysator für eine Weiterentwicklung des internationalen Systems und des Völkerrechts entwickeln.

6. Als ersten Schritt empfiehlt das Komitee für eine demokratische UNO die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen als neuer Institution, die als beratendes, semi-autonomes Nebenorgan der UN-Generalversammlung durch einen Beschluß der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta etabliert wird. Soweit die Interparlamentarische Union dazu bereit ist und die Voraussetzungen erfüllt, könnte sie alternativ dazu auf Grundlage eines Beschlusses nach Art. 22 oder durch ein entsprechendes Kooperationsabkommen über die gegenseitigen Beziehungen mit den Vereinten Nationen in Form eines Nebenorgans bzw. einer Sonderorganisation zu einer Parlamen-

tarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen umgestaltet werden. Beide Wege sind entwicklungs offen.

7. Die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen sollte allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offenstehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen.

8. Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt, daß die Delegierten der Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen im ersten Entwicklungsschritt einheitlich aus der Mitte der Parlamente der beteiligten Länder gewählt werden.

9. Die Bestimmung der Anzahl von Delegierten je Land in der UNPA sollte den politischen Verhandlungen der Regierungen während des Vorbereitungsprozesses überlassen bleiben. Grundlage der Verhandlungen sollte die Festlegung auf eine an der Bevölkerungszahl orientierte, abgestufte Staffelung bilden, wie sie, dem Prinzip nach, den bestehenden parlamentarischen Versammlungen entspricht. Vor dem Eintritt in die Verhandlungen über die konkrete Aufteilung empfiehlt es sich, eine Obergrenze für die Gesamtzahl der Abgeordneten zu definieren. Die maximal mögliche Gesamtzahl dürfte zwischen 700 und 900 Mitgliedern liegen.

10. Der tatsächliche Finanzierungsbedarf für die erste Stufe kann erst beziffert werden, wenn die Konzeption der UNPA fest umrissen ist: Zusammensetzung, Wahlverfahren, teilnehmende Staaten und Rechtsgrundlage. Eine erste grobe Schätzung auf Grundlage der Empfehlungen des Komitees für eine demokratische UNO liegt bei 100 bis 120 Mio. Euro jährlich. Diese Zahl geht davon aus, daß sich an der UNPA alle UN-Mitgliedsländer mit einem verfassungsgemäß gewählten Parlament beteiligen.

11. Nach dem Beispiel des Europäischen Parlaments sollte die zunächst nur beratende Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen in weiteren Entwicklungsschritten nach und nach mit umfassenden Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten ausgestattet werden.

12. Die Etablierung eines direkt gewählten Weltparlaments mit politischen Kompetenzen ist das weitreichendste Konzept globaler Demokratie. Das Komitee für eine demokratische UNO unterstützt die Idee eines solchen Weltparlaments als langfristige Perspektive. Bemühungen für eine Demokratisierung des internationalen Systems sind jedoch untrennbar mit übergreifenden Fragen menschlicher Entwicklung verbunden. Das Komitee für eine demokratische UNO unterstützt deshalb ausdrücklich die Initiative für einen Global Marshall Plan für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, erkennt es doch in der Überwindung der extremen Armut und der Wohlstandskluft in der Welt eine der Voraussetzungen für eine tiefgreifende Demokratisierung der internationalen Beziehungen.

13. Ein Weltparlament kann unter den gegebenen Bedingungen nicht von heute auf morgen realisiert werden. Es bedarf deshalb realistischer und pragmatischer Alternativen, die jedoch entwicklungs offen sind. Um die Vision eines Weltparlaments zu verwirklichen, ist eine langfristige Entwicklungsstrategie anzustreben. Vehikel und Verkörperung dieser Strategie ist die UNPA.

## Anhang

### I. Auszüge aus ausgewählten Resolutionen

Die folgenden chronologisch angeführten Resolutionen mit Bezug zur UNPA sind im Volltext verfügbar unter [www.uno-komitee.de](http://www.uno-komitee.de).

a) Europäisches Parlament, Resolution on the relations between the European Union and the United Nations (2003/2049 INI) vom 29.01.2004 (Pkt. 39, Abs. 4):

„39. Invites the UN Secretary-General and the UN’s political bodies, its Agencies, Funds and Programmes, to extend the current practices of dialogue, cooperation and coordination with the EU Council and Commission to the European Parliament, by: [...] jointly launching, in cooperation with regional or world Parliamentary Assemblies (e.g. the Inter-Parliamentary Union, the Council of Europe Parliamentary Assembly) a network of parliamentarians, which should meet on a regular basis in a Consultative Parliamentary Assembly under the United Nations, to discuss major political issues related to the UN’s activity and the challenges it faces, [...]

40. Is of the opinion that reinforcing political dialogue and cooperation with the European Parliament (the Parliament of a Union of 25 States and representing about 450 million people from 2004 on), will contribute to the success of the efforts of the UN Secretary-General to develop, in close cooperation with the Inter-Parliamentary Union, a parliamentary dimension of the UN;“

b) XXII. Kongress der Sozialistischen Internationale, São Paulo, 27-29 Oktober 2003, verabschiedeter Bericht: Governance in a Global Society – The Social Democratic Approach:

„3.3.[...] d) The goal of the SI must be to parliamentarise the global political system – with the representation of political par-

ties that offer alternatives of global political values, theories and projects.

e) Better-structured democratic control and accountability is needed if the world's democratic deficit is to be addressed seriously. At some point, contemplation of a UN Parliamentary Assembly will be needed. Such a development should be supported by the gradual emergence of truly global citizenship, underpinned by rights drawn from the 1948 declaration on Human Rights and the 1966 Covenants on civil and political rights and economic and social rights.

f) This idea is disputed and is often brushed aside as utopian. Before rejecting it, one should at least look closely at European experience, which, admittedly on a smaller scale, shows that international democracy is feasible and politically necessary.

g) Such an Assembly should be more than just another UN institution. It would have to become a building block of a new, democratically legitimate, world order. Far from being utopian, recent developments and trends are opening the way towards it. The Inter-Parliamentary Union was set up more than a century ago. Now, a WTO Parliamentary Assembly is being brought to life. The UN is already organising a Parliamentary Forum in the context of major international conferences.

h) In order to attain the goal of a UN Parliamentary Assembly, every effort needs to be made by the large party communities, and they need to strengthen their cooperation. The principal starting point could be in the assemblies of the Interparliamentary Union (IPU).

i) The large party communities will also need to seek links with parties that do not belong to one of them. That is necessary in particular in highly populated countries such as China, India, Indonesia, the United States and Russia. It will be even harder to represent the global political and democratic alternatives in a potential UN parliamentary assembly without a representative involvement of parliamentarians from these states. [...]"

c) Rat der Sozialistischen Internationale, Casablanca, Marokko, 31. Mai bis 1. Juni 2002: Resolution on participation of political parties and parliamentarians:

„1.1 On a global level today, parliamentarians cooperate in the Inter-Parliamentary Union (IPU). The IPU has to have more institutionalised authority within the United Nations system. The Socialist International considers the strengthening of a global parliamentary dimension essential to the international decision-making processes in the 21st century and invites the IPU and the UN to advance with concrete initiatives in this sense.

1.2 Parliamentarians should participate in delegations of UN member states to UN Conferences.“

d) Deutscher Bundestag, Beschluß 14/5855 vom 28.03.2001: Die Vereinten Nationen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend (Anlage):

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...]sich dafür einzusetzen, daß die Vereinten Nationen um eine parlamentarische Dimension erweitert werden und die nationalen Parlamente regelmäßig und eingehend unterrichtet werden, [...]"

e) Parlamentarische Versammlung des Europarats, Empfehlung 1476 (2000) vom 27.09.2000: The United Nations at the turn of the 21st century:

„13. The Assembly encourages the United Nations to start developing, in close co-operation with the Inter-Parliamentary Union, a parliamentary dimension of the organisation with competencies similar to that of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Such a body could contribute to finding new solutions where government policies have reached a deadlock.“

f) Erklärung der Konferenz der Parlamentspräsidenten, 30. August - 1. September 2000, The parliamentary vision for international cooperation at the dawn of the third millennium:

„We call upon all parliaments and their world organisation - the Inter-Parliamentary Union – to provide a parliamentary dimension to international cooperation. Parliament is made up of men and women elected by the people to represent them and express their aspirations. It is the organ of State that allows society in all its diversity to participate in the political process. Parliaments embody the sovereignty of the people and can, in all legitimacy, contribute to expressing the will of the State internationally.

To provide the parliamentary dimension, parliaments and their members must assume increased responsibility in international relations, play a more active role at the national, regional and global levels, and generally reinforce parliamentary diplomacy.

[...].

At the international level, concurrently with the reinforcement of the political input of national parliaments into the process of inter-State cooperation, the Inter-Parliamentary Union should be consolidated as a world organisation for inter-parliamentary cooperation and for relaying the vision and will of its members to intergovernmental organisations.

Thus, we hereby solemnly confirm our support for the Inter-Parliamentary Union and our determination to participate in its work with renewed vigour, thus giving the IPU the means to discharge to the full the mission entrusted to it. In this process we also call upon the IPU to undertake such statutory and structural reforms as may be required to strengthen the organisation and its institutional links with parliaments. [...]"

g) Millennium-Forum der Zivilgesellschaft, Abschlußdeklaration vom 26.05.2000: We the Peoples Millennium Forum, Declaration and Agenda for Action. Strengthening the United Nations for the 21st Century. (Abschnitt F):

„The Forum urges the United Nations [...] To consider the creation of a UN parliamentary body related to the UN General Assembly. One proposal that should be considered is the creation of a consultative Parliamentary Assembly. Any parliamentary body established at the United Nations should have its membership se-

lected through an election process, and should conduct its business in an open, democratic manner.“

h) Europäisches Parlament, Resolution A4-0077/1999 vom 23.03.1999: Entschließung zu den Herausforderungen einer Weltordnungspolitik (global governance) und der Reform der UNO:

„Das Europäische Parlament, [...] 10. schlägt daher vor, eine parlamentarische Dimension in das System der UNO einzuführen, indem parlamentarische Gremien geschaffen werden, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und regionalen Parlamente, zunächst etwa der für Umweltfragen und auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse, zusammensetzen, und auf diese Weise die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der internationalen Interparlamentarischen Union zu vertiefen; 11. hofft, daß die Vereinten Nationen durch die Einführung einer solchen parlamentarischen Rechenschaftspflicht auf Weltebene einen höheren Stellenwert in den Parlamenten der Welt erlangen, [...]“

i) Deutscher Bundestag, Beschluß 14/1567 vom 09.09.1999: Die Rolle der Interparlamentarischen Union (IPU) im Zeitalter der Globalisierung:

„Aus Anlaß der Interparlamentarischen Konferenz in Berlin fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, [...] 2. dazu beizutragen, die IPU zur parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen zu machen;“

j) Europäisches Parlament, Resolution A3-0331/1993 vom 08.02.1994: Resolution on the role of the United Nations within the UN and the problems of reforming the UN:

„The European Parliament [...]17. Wishes consideration to be given to the possibility of setting up within the UN a parliamentary consultative assembly to enable the elected representatives

of peoples to participate more fully in the work of UN bodies; [...]"

k) Parlament von Kanada, House of Commons, Standing Committee on External Affairs and International Trade, 8. Bericht, Frühjahr 1993 (vorletzter Absatz):

„By way of building the public and political constituency for the United Nations, the Committee recommends that Canada support the development of a United Nations Parliamentary Assembly (21) and that we offer to host the preparatory meeting of the Assembly in the Parliament Buildings as the centrepiece in our celebration of the 50th anniversary of the United Nations in 1995. We would further recommend that the Government work closely with the national organizing committee for the 50th anniversary and encourage the active participation of non-governmental organizations in the planning and holding of the Assembly.“

l) Report der Liberal International, "Strengthening of the United Nations", veröffentlicht 1992, S. 11/12:

„As a long term goal, consideration should be given to the establishment of a Second Chamber of the [General] Assembly or a 'World Parliament', whose members would be directly elected by the peoples of the member states. It could serve as a discussion forum not only in the field of peace and security but in other fields as well. It would also bring a democratic ingredient into both, the UN itself and - through the elections - the lives of people worldwide.“

## II. Über das Komitee für eine demokratische UNO

Das Komitee für eine demokratische UNO (KDUN) ist eine Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Deutschland, die sich für eine Demokratisierung und Stärkung des Systems der Vereinten Nationen und aller Global-Governance-Prozesse einsetzt. Im KDUN haben sich Persönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft und Wissenschaft sowie Organisationen der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.), „Gemeinsame Verantwortung in den 1990er Jahren. Bericht der Stockholm-Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung“, Bonn, 2. Aufl. 1991, S. 69; Mitwirkende der Initiative waren u.a. Willy Brandt, Gro Harlem Brundtland, Fernando Henrique Cardoso, Ingvar Carlsson, Thabo Mbeki und Maurice Strong

<sup>2</sup> ebd., S. 70

<sup>3</sup> „convening a regular assembly of public organizations under the auspices of the United Nations“; Michael Gorbatschow, Rede bei der 43. Sitzung der UN-Generalversammlung, New York, 7. Dezember 1988

<sup>4</sup> UN-Dok. A/55/L.2, 08.09.2000, „30. We resolve therefore:[...] To strengthen further cooperation between the United Nations and national parliaments through their world organization, the Inter-Parliamentary Union, in various fields, including peace and security, economic and social development, international law and human rights and democracy and gender issues; To give greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations and civil

society, in general, to contribute to the realization of the Organization's goals and programmes."

<sup>5</sup> Vaclav Havel, Rede zur gemeinsamen Sitzung des US-Kongresses, Washington D.C., 21. Februar 1990

<sup>6</sup> Karl Kaiser, „Globalisierung als Problem der Demokratie“, in: Internationale Politik, April 1998, S. 5

<sup>7</sup> so auch der Schlußbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Ds. 14/9200 v. 12.06.2002, siehe S. 445 f.

<sup>8</sup> vgl. Klaus von Beyme, „Niedergang der Parlamente“, in: Internationale Politik, April 1998, S. 21 ff.

<sup>9</sup> vgl. auch Alessandro Pinzani, „Demokratisierung als Aufgabe. Läßt sich Globalisierung demokratisch gestalten?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33-34/2000, S. 32, 33

<sup>10</sup> Schlußbericht der Enquete-Kommission, Fn 7, S. 430

<sup>11</sup> ebd., S. 442

<sup>12</sup> ebd., S. 428

<sup>13</sup> vgl. Richard Falk / Andrew Strauss, „Toward Global Parliament“, in: Foreign Affairs, January/February 2001, S. 212

<sup>14</sup> am 28.01.2001

<sup>15</sup> Falk/Strauss, Fn 13, S. 220

<sup>16</sup> die Amtssprachen würden demnach denen der UNO entsprechen

<sup>17</sup> Zu beachten ist Art. 12 UN-Charta, nach dem die Generalversammlung keine Empfehlung zu einer Angelegenheit abgeben darf, mit der sich der Sicherheitsrat gerade befaßt, es sei denn, auf dessen Ersuchen

<sup>18</sup> Dieter Heinrich, „The Case for a United Nations Parliamentary Assembly“, World Federalist Movement (Hg.), 1992; die Unterstützung für die Einrichtung einer UNPA durch das WFM wurde zuletzt bei den Weltkongressen 1998 in Indien und 2002 in Großbritannien durch entsprechende Resolutionen erneuert; In Resolution I.2. von

2002 heißt es: „[...] Reaffirms support for the establishment of a UN Parliamentary Assembly, conceived as a step towards a World Parliament directly elected and endowed with legislative powers; [...]“. Der letzte Entwicklungsschritt in der anvisierten Strategie wird damit mittlerweile stärker hervorgehoben.

<sup>19</sup> ein Beispiel hierzu ist die schleppende Ratifizierung und Umsetzung des 1997 ausgehandelten Kyoto-Protokolls zum Rahmentabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen; nahezu alle großen Emittenten verfehlen die Planzahlen, z. T. weitreichend, vgl. Fritz Vorholz, „Der Protokollverstoß - Die Klimavereinbarung von Kyoto droht zu scheitern - die Folgen werden tabuisiert“, in: Die Zeit, 06.11.2003, Nr.46

<sup>20</sup> so nach Heinrich, Fn 18, S. 29

<sup>21</sup> vgl. Brian Urquhart, Erskine Childers, „A World in Need of Leadership – Tomorrow's United Nations“, Development Dialogue 1990: 1-2, Dag Hammarskjöld Stiftung, insbes. S. 68 ff.

<sup>22</sup> so etwa von Thilo Bode, vgl. ders., „Die Demokratie verrät ihre Kinder“, Stuttgart, München, 2003, S. 193

<sup>23</sup> unter Beteiligung der IPU ist daraus die Parlamentarische Konferenz über WTO-Fragen geworden; vgl. jüngst: „Cancun Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Cancun (Mexico), 9 and 12 September 2003, organised jointly by the Inter-Parliamentary Union and the European Parliament, with the support of the Mexican Parliament, Declaration adopted on 12 September 2003“, [www.ipu.org/splz-e/cancun/declaration.htm](http://www.ipu.org/splz-e/cancun/declaration.htm)

<sup>24</sup> dieser Vorschlag knüpft unter anderem an die Resolution A4-0077/1999 des EP an; die Vertreter der nationalen Ausschüsse können, müssen aber nicht unbedingt, deren Vorsitzende sein

<sup>25</sup> beispielhaft: Emery Reves, „The Anatomy of Peace“, London und New York, 1945; Grenville Clark / Louis B. Sohn, „World Peace Through World Law“, Cambridge, 1958

<sup>26</sup> zur Kritik am Veto siehe Hans Köchler, „Neue Wege der Demokratie“, Wien, New York, 1998

<sup>27</sup> Bruno Simma (Hg.), „The Charter of the United Nations: commentary“, Art. 22, S. 390

<sup>28</sup> so vorgeschlagen von Thilo Bode, Fn 22, S. 192f.; genauer bei Joseph E. Schwartzberg, „Creating a World Parliamentary Assembly“, in: Federalist Debate, November 2002, S. 10 ff.

<sup>29</sup> vgl. Bruno Simma (Hg.), Fn 27, S. 385

<sup>30</sup> ebd., S. 388

<sup>31</sup> vgl. Uwe Holtz, „2020: Das globale Dorf ist auf dem Weg zu Frieden, Demokratie und Wohlstand für alle“, in: BUND/Misereor (Hg.), „Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland“, München 2002, S. 303

<sup>32</sup> zur Selbstdefinition und Zweckbestimmung siehe Artikel 1 des Statuts:

„1. The Inter-Parliamentary Union is the international organisation of the Parliaments of sovereign States.

2. As the focal point for worldwide parliamentary dialogue since 1889, the Inter Parliamentary Union shall work for peace and cooperation among peoples and for the firm establishment of representative institutions. To that end, it shall:

(a) Foster contacts, coordination and the exchange of experience among Parliaments and parliamentarians of all countries;

(b) Consider questions of international interest and express its views on such issues with the aim of bringing about action by Parliaments and their members;

(c) Contribute to the defence and promotion of human rights, which are universal in scope and respect for which is an essential factor of parliamentary democracy and development;

(d) Contribute to better knowledge of the working of representative institutions and to the strengthening and development of their means of action.

3. The Union, which shares the objectives of the United Nations, supports its efforts and works in close cooperation with it. It also co-operates with the regional inter-parliamentary organisations,

as well as with international, intergovernmental and non-governmental organisations which are motivated by the same ideals.“

<sup>33</sup> vgl. Anders B. Johnsson, „A Parliamentary Dimension to International Cooperation“, in: Mendlovitz/Walker (Hg.), „A Reader on Second Assembly and Parliamentary Proposals“, CUNR, May 2003, S. 20

<sup>34</sup> vgl. UN-Dok. A/RES/57/32 und A/RES/57/47

<sup>35</sup> vgl. Protokolle zu den Gemeinschaftsverträgen zur Gründung der Europäischen Union sowie dem Unionsvertrag, hier: Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union 1997; die COSAC ist demnach aufgerufen „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag“ sowie „Vorschläge oder Initiativen“ an die Organe der EU, im Hinblick auf „Gesetzgebungstätigkeiten der Union“ dem EP, dem Rat und der Kommission, zu übermitteln.

<sup>36</sup> Heinrich, Fn 18, S. 17

<sup>37</sup> vgl. Gottfried Knoll, „Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919“, Leipzig 1931, S. 21; dort angeführtes Zitat von Graf Bockdorff-Rantzau in einem Interview mit der Daily News vom 17. Februar 1919: „German democracy cannot be safe unless and until there is some measure of democracy in the League...“, Daily News, February 25, 1919

<sup>38</sup> vgl. Freedom House, Freedom in the World 2004, www.freedom-house.org; zur Definition: „1. Democracies: While these states are not all rated Free, all provide considerable political space and media access for opposition movements, and allow for elections that meet minimum international standards of ballot secrecy and vote tabulation. 2. Restricted democratic practices: These are primarily regimes in which a dominant ruling party controls the levers of power, including access to the media, and the electoral process in ways that preclude a meaningful challenge to its political hegemony.“

<sup>39</sup> so Andrew Strauss / Richard Falk, „Not a Parliament of Dreams“, in: WorldLink, 16. Juli 2002, www.worldlink.co.uk/stories/story-Reader\$1152; zum GPA-Vorschlag auch diess., „For a Global Peo-



ples Assembly“, in: International Herald Tribune, 14.11.1997; ebenso und genauer zu den Kriterien: Joseph E. Schwartzberg, Fn 28, S. 10, 15

<sup>40</sup> davon scheint auch David Held auszugehen, vgl. ders., „Democracy and the Global Order“, Oxford 1996, S. 273

<sup>41</sup> die folgende Argumentation folgt Ottfried Höffes entsprechenden Ausführungen in ders., „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“, München 2002, S. 311f.; ebenso aber auch schon Quidde, aaO., S. 16

<sup>42</sup> vgl. Art. 26 der Satzung des Europarats; Verteilung nach der Fassung vom 03.04.2003 wie folgt:

Albanien 4; Andorra 2; Armenien 4; Aserbeidschan 6; Belgien 7; Bosnien-Herzegowina 5; Bulgarien 6; Dänemark 5; Deutschland 18; Estland 3; Finnland 5; Frankreich 18; Georgien 5; Griechenland 7; Island 3; Irland 4; Italien 18; Kroatien 5; Lettland 3; Liechtenstein 2; Litauen 4; Luxemburg 3; Malta 3; „Mazedonien, die ehemalige jugoslawische Republik“ 3; Moldau, Republik 5; Niederlande 7; Norwegen 5; Österreich 6; Polen 12; Portugal 7; Rumänien 10; Russische Föderation 18; San Marino 2; Schweden 6; Schweiz 6; Slowakei 5; Slowenien 3; Spanien 12; Tschechische Republik 7; Türkei 12; Ukraine 12; Ungarn 7; Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland 18; Zypern 3.

<sup>43</sup> Die entsprechende Satzungsregelung der IPU in Art. 10 Nr. 2 des IPU-Statuts ist wie folgt: „The number of members of Parliament appointed as delegates to the first annual session of the Assembly by a Member of the Union shall in no case exceed eight in respect of Parliaments of countries with a population of less than one hundred million inhabitants, or ten in respect of Parliaments of countries with a population of one hundred million inhabitants or more. The number of delegates to the second annual session shall not exceed five, or seven for Parliaments of countries with a population of one hundred million inhabitants or more.“

<sup>44</sup> So aber der Enquete-Bericht des Bundestags, Fn 7, S. 430

<sup>45</sup> sog. Penrose-Methode; vgl. Vorschlag von Thomas Pogge nach Höffe, aaO, S. 313

<sup>46</sup> gem. Artikel 15 des Statuts

<sup>47</sup> Für die Generalversammlung: vgl. Joseph Schwartzberg, „Entitlement Quotients as a Vehicle for United Nations Reform“, in: Global Governance, Bd. 9, Nr. 1, Jan. - März 2003, S. 81-114; sowie ders., „Revitalizing the United Nations. Reform Through Weighted Voting“, Institute for Global Policy / World Federalist Movement; New York, Den Haag, 2004

<sup>48</sup>  $EQ = (P + C + M) / 3$ . Man könnte diesen Quotient z. B. mit 100 multiplizieren

<sup>49</sup> die Bundesrepublik Deutschland könnte eine Ansiedlung in der „UN-Stadt“ Bonn in Erwägung ziehen, wo neben zahlreichen Büroflächen und Tagungszentren auch der ehemalige Plenarsaal des Bundestags zur Verfügung stünde

<sup>50</sup> laut den Ergebnissen des Rates vom Oktober 2003, [www.ipu.org/conf-e/109.pdf](http://www.ipu.org/conf-e/109.pdf), S. 35 ff., exakt 9.815.530 Schweizer Franken

<sup>51</sup> vgl. Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004 (2004/132/EG, Euratom), Amtsblatt der Europäischen Union, 23.2.2004, S. I/152; siehe auch die Erläuterungen auf S. I/161

<sup>52</sup> im EU-Haushalt 2004 sind für Übersetzungs- und Dolmetschtätigkeiten des EP 39 Mio. Euro eingestellt (ebd., S. I/160); dieser Betrag eignet sich nicht als Grundlage für einen Vergleich, sind in der EU doch weit mehr Sprachen, als die Amtssprachen der UN abzudecken.

<sup>53</sup> vgl. [www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10225.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10225.doc.htm)

<sup>54</sup> sollten internationale Steuern eingeführt werden, so z. B. auf Devisentransaktionen, könnten daraus Mittel für die UNPA bereitgestellt werden.

<sup>55</sup> Zahlen für 2003, Quelle: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), vgl. SIPRI Yearbook 2004, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2004, <http://editors.sipri.se/pubs/yb04/pr04.html>

<sup>56</sup> vgl. Heinrich, Fn 18, S. 5; Brian Urquhart / Erskine Childers, „Renewing the United Nations“. Development Dialogue 1994: 1, Dag Hammarskjöld Stiftung, S. 178 ff.

<sup>57</sup> Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union vom 14.02.1984 (oder „Spinelli-Entwurf“ nach dem italienischen Präsidenten der institutionellen Kommission des Europäischen Parlaments - Altiero Spinelli); ABl. EG Nr. C 77 1984 S. 27

<sup>58</sup> vgl. Art. 19 I und Art. III-302 des Entwurfs

<sup>59</sup> vgl. Walther Schücking, „Der Staatenverband der Haager Konferenzen“, in: Das Werk vom Haag, Band 1, München und Leipzig, 1912, S. 298 ff.

<sup>60</sup> vgl. R. Broda, „Das kommende Weltparlament“, in: Der Völkerbund, 1920, S. 347-358; L. Quidde, „Völkerbund und Demokratie“, 2. Auflage, Berlin 1922, S. 16

<sup>61</sup> Initiative des Deputierten François-Fournier, vgl. Gottfried Knoll, „Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919“, Leipzig 1931, S. 22

<sup>62</sup> vom April 1919; Ausschnitt aus Kapitel II., Vorschläge der Deutschen Regierung für die Errichtung eines Völkerbundes, nach Knoll, aaO, S. 86 ff.:

„[...]A. Der Staatenkongreß.

6. Der Staatenkongreß ist die Versammlung der Vertreter der Völkerbundstaaten. Jeder Staat hat einen bis drei Vertreter; die Vertreter können nur einheitlich abstimmen.

7. Der Kongreß tritt mindestens jedes dritte Jahr zusammen.

8. Der Kongreß führt die Geschäfte des Völkerbundes, soweit sie nicht anderen Organen übertragen sind; er wählt bei seinem ersten Zusammentritt einen ständigen Ausschuß, der in der Zwischenzeit die Geschäftsführung besorgt.

9. Die Beschlüsse des Kongresses werden, soweit der Vertrag nichts anderes bestimmt, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln

der vertretenen Staaten gefaßt. Im übrigen regelt der Kongreß seine Geschäftsordnung selbst.

#### B. Das Weltparlament

10. Das erste Weltparlament setzt sich zusammen aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten. Jedes einzelne Parlament wählt für je eine Million der Bewohner seines Staates einen Vertreter; doch darf kein Parlament mehr als zehn Vertreter entsenden.

11. Über die spätere Zusammensetzung des Weltparlaments entscheidet das Weltparlament unter Zustimmung des Staatenkongresses.

12. Die Zustimmung des Weltparlaments ist erforderlich für:

- a) die Änderung der Bundesverfassung;
- b) die Aufstellung allgemeingültiger internationaler Rechtsnormen;
- c) die Einsetzung neuer Bundesbehörden;
- d) die Feststellung des Bundeshaushalts;

In diesen Angelegenheiten besitzt das Weltparlament zugleich die Initiative

13. Das Weltparlament tritt gleichzeitig mit dem Staatenkongreß zusammen. Im übrigen regelt es seine Geschäftsordnung selbst. [...]“

<sup>63</sup> vgl. dazu Agenda für Entwicklung, Bericht des UN-Generalsekretärs, 6. Mai 1995, Kapitel II. E., Punkt 118 ff.

<sup>64</sup> Agenda für Entwicklung, Bericht des UN-Generalsekretärs, 6. Mai 1995, Punkt 118

<sup>65</sup> www.globalmarshallplan.org; vgl. Papier vom 20. Januar 2004

<sup>66</sup> vgl. Hans Köchler, „The United Nations and International Democracy“, Vienna 1997, S. 19

<sup>67</sup> so auch die neueste Resolution des WFM-Weltkongresses zum Thema: „...Reaffirms support for the establishment of a UN Parliamentary Assembly, conceived as a step towards a World Parliament

directly elected and endowed with legislative powers; ...”, Auszug aus Resolution I.2: Globalisation, International Democracy and World Parliament, WFM XXIV Congress, London 2002

<sup>68</sup> zugleich Quellensammlung der folgenden Zitate

<sup>69</sup> Mehr dazu: „Canadian Support for a United Nations Parliamentary Assembly Under the New Foreign Affairs Minister“, Briefing Paper No. 30, February 1996, WFM Canada, [www.worldfederalists-canada.org/0896unpa.html](http://www.worldfederalists-canada.org/0896unpa.html)

<sup>70</sup> vgl. „Schweiz und die Vereinten Nationen. Zusammenarbeit“, Nr. 03-018, Zusammenfassung; [www.parlament.ch/afs/data/d/rb/-d\\_rb\\_20030018.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/-d_rb_20030018.htm)

<sup>71</sup> World Commission on the Social Dimension of Globalization, mandatiert durch die International Labour Organization (ILO) im Februar 2002, Schlußbericht vom 24. Februar 2004 (Pkt. 544, S. 133, verfügbar über [www.ilo.org/public/english/wcsdg/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/index.htm)):

„544. Die Parlamente können auch bei der Förderung der Rechenschaftspflicht und der Kohärenz der öffentlichen Politik auf globaler Ebene eine wichtige Rolle spielen. Globale parlamentarische Vereinigungen wie die Interparlamentarische Union (IPU), Parliamentarians for Global Action, World Women Parliamentarians for Peace und regionale parlamentarische Versammlungen wie das Europäische Parlament, das Lateinamerikanische Parlament und die Parlamentarische Versammlung der Afrikanischen Union können eine bessere Leistung und Rechenschaftspflicht von den internationalen Organen einfordern. Es wurden bereits mehrere interparlamentarische Gruppen mit dem Ziel gegründet, in bestimmten Bereichen der globalen Sozial- und Wirtschaftspolitik Maßnahmen zu fördern und Entwicklungen zu überwachen. Dazu gehören die parlamentarischen Netzwerke, in denen die Weltbank und die WTO eine Rolle spielen. Wir fordern eine progressive Erweiterung der Rechenschaftspflicht globaler Politiken und Maßnahmen gegenüber solchen parlamentarischen Gruppierungen. Insbesondere fordern wir die Schaffung einer Globalen Parlamentarischen Gruppe, die sich mit der Kohärenz und Beständigkeit zwischen den globalen Wirtschafts- und Sozialpoliti-

ken befaßt und damit betraut werden soll, eine integrierte Beaufsichtigung der wichtigen internationalen Organisationen des UN-Systems, der Bretton-Woods-Institutionen und der WTO auszuarbeiten.“

<sup>72</sup> Die Initiative fand in Zusammenarbeit mit dem Komitee für eine demokratische UNO und der Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz statt.

<sup>73</sup> „We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations“, UN-Dok. A/58/817, Juni 2004, siehe Kapitel VI., Engaging with elected representatives, Pkt. 101-119

***Developing  
International  
Democracy***

For a Parliamentary Assembly  
at the United Nations  
A Strategy Paper of the  
Committee for a Democratic U.N.  
by Andreas Bummel

## I. Introduction

1. Since the end of the Cold War the world order is going through a time of upheaval. After the breakdown of socialist planned economies, capitalism has prevailed as an economic system. In the time between 1970 and 1990 the peak of world trade experienced between 1880 and 1913 has been reached again, having been interrupted by the worldwide interbellum economic crisis and the world wars. Since the last lowest point in 1950, world trade has grown by the factor of 16, the gross world product by the factor of 5.5. The corresponding term of globalization reflects the increasing interconnection of national economies through foreign trade, direct investments and movement of capital. The classical pattern of international division of labour, simplified as exchange of raw material from developing countries with manufactured products of the industrial countries, is thereby undergoing a drastic structural change. Certain industries and services now spread over the whole world or are beginning to do so. At the same time, international movement of capital has separated from foreign trade. At the end of the 1990s, the share of financial transactions related to trade lies only between 2.5 to 5 percent of overall international foreign exchange. As national economies and financial markets have transformed into a single global market, companies have had to adapt to the concerns of a world economy.

2. Globalization is not solely an economic phenomenon, it is all-encompassing. Developments in the fields of information, communication and transportation enable cost-effective global exchange across all national borders. Distances in space and time disappear. This development is marked by an ever increasing interdependence of the actors involved; these include states, regions, companies, non-governmental organizations and, last but not least, of individuals themselves. The emerg-

ing world civilization is highly fragile and vulnerable. Breakthroughs in biology and genetics as well as existential challenges in the fields of environmental protection, biodiversity, climate change, threats of terrorism, ethnic and religious conflicts, proliferation of weapons of mass destruction, demographic development, and the unequal distribution of resources and prosperity have made the stability of the international community and its capacity to act a critical issue of the future. Global industrial progress is coupled with an existential threat to the ecological foundations of life on Earth and therefore makes it a necessity to ensure *the survival of future generations*.

3. These tasks and challenges require structures at the global level capable of effective enforcement of international policies. The United Nations (UN) and its associated system of special programmes, funds and specialized agencies - as well as the independent financial and economic organizations - form the centre of international co-operation. This system must be fundamentally strengthened, better co-ordinated and made more transparent. To achieve real acceptance and legitimacy of decisions taken by a strengthened United Nations, its decision-making processes have to be democratized. Critical developments have taken such dimensions that they cannot be solved any longer without taking into account the will, ideas and initiatives of the people of the world. The participation of the people is not only needed for the planning of lasting solutions of the world's problems, but also to transform the UN into an effective instrument of global governance. In April 1991, the Stockholm Initiative on Global security and World Order concluded that "the global challenges call for structural principles of worldwide say and participation".<sup>1</sup> In this spirit the initiative proposed "to convene a world summit which - similar to the conferences in San Francisco and Bretton Woods in the 40s - discusses institutional reforms of the world order

(global governance).”<sup>2</sup> In his speech to the 43<sup>rd</sup> UN General Assembly in 1988, Michail Gorbachev proposed a meeting of civil society organizations under the auspices of the United Nations<sup>3</sup> in order to include them into the discussions of international questions. Meanwhile, the Millennium Declaration of the heads of states and governments of the UN member states has implicitly recognized that national parliaments and civil society have to be better integrated if the Millennium Development Goals are to be achieved.<sup>4</sup>

4. However, a new adjustment of international structures still seems far distant. In his address to the joint session of the US Congress Vaclav Havel said in 1990 that “without a global revolution in the sphere of human consciousness, nothing will change for the better in the sphere of our Being as humans, and the catastrophe toward which this world is headed, whether it be ecological, social, demographic or a general breakdown of civilization, will be unavoidable.”<sup>5</sup> As rational species, we should work towards the aim of a strengthened United Nations as a *precautionary measure* - before mankind is forced to do so by the *consequences of worst catastrophes*. This cannot take place without the development of international democracy.

Conclusion 1:

Mankind faces the task of ensuring the survival and well-being of future generations as well as the preservation of the natural foundations of life on Earth. The inclusion of the people into the institutional structure and into the decision-making mechanisms of the international system thereby has essential importance. In the following, the Committee for a Democratic UN chooses to address this issue out of the comprehensive complex of global governance.

## II. The International Democracy Deficit

5. As the plenum of the UN member states, the UN General Assembly (GA) has a comprehensive competence with regard to “any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter.” Through resolutions, the General Assembly may give recommendations related to specific questions and thereby call on the member states to act accordingly. Each member state has one vote, which is cast by representatives bound to the instructions of the governments they represents. The populations of the world are represented in the General Assembly only indirectly through their governments. The latter certainly vote democratically in the General Assembly, but the range between government and opposition parties as mostly existent in national parliaments is not reflected. The same is the case with regard to the other special programmes, funds and specialized agencies as well as the financial and economic institutions. The governance of the international system is therefore a process between governments alone. An international representation of citizens or parliamentary control of international governmental action and international organizations as such, does not exist.

6. The same applies for foreign policy processes altogether: These are exclusively in the hands of government executives and their officials. At the same time, national policy is increasingly decided on multilateral levels. The traditional separation of foreign and domestic politics has frequently become a contradictory illusion. In the face of deepening global social interconnections resulting in a decreasing capacity to act on the side of national governments, these choose the direction of intergovernmental co-operation.<sup>6</sup> The considerable need for coordination and regulation at the international level can be seen by the more than 500 multilateral treaties deposited with

the office of the UN Secretary General. These treaties cover the whole range of human activity and form the core of international law. Negotiation and further development of international agreements largely takes place without participation of or control through parliaments as immediate representations of the population. As results of intergovernmental negotiations, international treaties as a rule can only be accepted or rejected as a whole if it comes to ratification in the respective parliament, but without parliament having been involved in the negotiation process.<sup>7</sup> In reality even oppositional groups approve most of the treaties submitted for vote by governments, unwilling to cause harm to foreign relations.<sup>8</sup> Therefore, it must be noted that a democracy deficit exists on that score as well: Exclusive intergovernmental negotiations anticipate the result of national ratifications.

7. Globalization and related efforts to shape global policies make democracy deficits more visible and significant.<sup>9</sup> The final report of the Special Commission on “Economic Globalization” of the German Bundestag of 12 June 2002 speaks about a “frequently criticized democracy deficit of the UN”<sup>10</sup> and of “participation gaps in the field of global politics”.<sup>11</sup> The report calls upon the federal government to “work, in cooperation with the EU, towards a democratization of international institutions”.<sup>12</sup>

8. Consequently civil society groups try to influence international decision-making processes and negotiations directly. The protests against the conference of the World Trade Organization (WTO) in Seattle in December 1999, which have led to a mobilization thrust in parts of the international civil society, may be regarded as a mile stone in this regard. Hardly any international conference of importance passes any more without the occurrence of demonstrations with thousands of participants. Failing conferences such as the 5<sup>th</sup> WTO Ministe-

rial Conference in Cancún in September 2003 are thus celebrated as successes. The discontent is even deeper and more widespread than these demonstrations suggest.<sup>13</sup> UN Secretary General Kofi Annan said at the World Economic Forum (WEF) in Davos 2001: “Our challenge is not the protests we have witnessed, but the public mood they reflect and help to spread.”<sup>14</sup> This mood reflects that *wide parts* of the populations do not feel sufficiently represented by their government in international institutions and negotiation processes.

9. The growing dynamics in the field of global civil society, which eventually strives for a democratization of international relations, is part of an evolutionary social process which will most likely endure and become stronger.<sup>15</sup> It is time to take this development into account and to launch tangible international initiatives in order to prevent a serious loss of confidence in international co-operation.

Conclusion 2:

The populations of the UN member states have to be better and more directly included into the activities of the United Nations and its international organizations. They must be allowed to participate in order to prevent growing discontent, to secure acceptance and legitimacy of the United Nations and international co-operation as well as to strengthen the United Nations’ capacity to act. The Committee for a Democratic UN (CDUN) conceives the establishment of a United Nations Parliamentary Assembly (UNPA) as a decisive step towards the introduction of a new quality, a new impetus and a stronger representation of citizens into the international system.

### III. Basis of the UNPA Concept

10. A Parliamentary Assembly at the United Nations would serve to bring the voice of the citizens into the United Nations and international politics. This wouldn't merely be a new voice, it would be a fundamentally *different kind* of voice. While diplomats have to take the interest of their government as guiding principle, delegates of the UNPA would be free from instructions, free from the constraints of a *raison d'état*, free to take a global perspective and to represent the world community as such. Initially only active with consultative function, the assembly in the further development shall be step-by-step vested with comprehensive information, participation and control rights. An example for such a development is given through the European Parliament.

11. During the *first step* the strategy consists in affiliating the UNPA to the UN General Assembly as a subsidiary body or specialized agency with consultative function.<sup>16</sup> This means that the assembly would be able to draft and pass recommending resolutions without binding force and to submit these officially to the General Assembly for information and further consideration. The issues with which the UNPA could deal with would be defined analogous to Article 10 of the UN Charter and therefore would contain all those issues with which the General Assembly can concern itself. These are all questions which concern the United Nations. There would be hardly any limits.<sup>17</sup> The UNPA would be initially composed of members of national parliaments.

12. In later steps, the UNPA's sphere of influence should be extended to the institutions of the UN system and the economic and financial institutions through a similar gradual affiliation. The UNPA therefore would become the parliamentary umbrella of international co-operation and could as such

help to overcome the fragmentation of international efforts in the UN system. In the frame of comprehensive UN reform, the UNPA could finally be incorporated into the UN with the status as main body. In the long run, partial or complete direct election of its members could also be considered.

13. Corresponding to national parliaments and existing parliamentary assemblies, the work of the UNPA would be shaped by plenary, commission and party sessions. It would be obligatory that plenary hearings and sessions are held in open session. In its activities, the UNPA should cultivate a close exchange and a close co-operation with civil society and governments.

14. Through the parliamentarians it assembles and through its commissions, the United Nations Parliamentary Assembly would serve as an additional connecting link between civil society and the United Nations system. The concept put forward here is complementary to other forms and procedures of participation and inclusion of civil society organizations. These are not at all affected.

15. The conceptual basis of a Parliamentary Assembly of the United Nations was developed in 1992 by the World Federalist Movement.<sup>18</sup> While considering the international developments since 1992, this paper expands on that earlier work.

### The Voice of the Citizens

16. In the long run, a parliamentary assembly on the world level would introduce a qualitatively new dimension into international relations – the voice of parliamentarians who do not feel obliged to their governments and countries, but directly to the citizens. The relations of governments to each other are commonly marked by patterns which, in the face of



the magnitude of global problems, conflict with effective action for the welfare of all. Because of the rivalry of national interests, results which would be necessary for the maintenance of global stability and development often are only produced sluggishly or hesitantly – as no government can expect that an advantage it abandons for the benefit of the common international long-term interest would not be exploited by others. In this situation the national interest seems to serve as only useful guideline of foreign policy. A paralysis comes into being which prevents the realization of the global public welfare and tends to undermine multilateral efforts.<sup>19</sup> In an international parliamentary assembly, by contrast, parliamentarians organize according to party politics or programmatic considerations rather than by country of origin.

17. The symbolic strength of a UNPA is derived from its self-image as a genuine global parliamentary assembly which is directly bound to the populations of the world. Endowed with this moral authority, the UNPA could exercise more political influence even during its first phase than its merely consultative status would lead to assume. The establishment of a UNPA fosters several profound political ideas:<sup>20</sup>

- the idea of a direct relationship of an individual to the planet without national governments or other bodies as go-between;
- the idea of the individual as a world citizen;
- the idea of the world as a community – and not only as a collection of states and their governments;
- the idea of the world striving for growing political integration.

Conclusion 3:

A Parliamentary Assembly at the United Nations would not simply be a new institution. As the voice of citizens, taking a global view in the common international interest, the Assembly would be the manifestation and vehicle of a changed consciousness and understanding of international politics. To bring about such a change is of major importance in coping with the existential challenges facing humanity.

### **A Parliamentary Umbrella for International Cooperation**

18. The UN is still far from being a “centre for harmonizing the actions of nations” as the Charter proclaims in Article 1. The UN was intended to be a global centre for the coordination of measures on the field of macro-economics as well as financial and trade policies for the benefit of all peoples. The General Assembly was supposed to decide on these and the Economic and Social Council (ECOSOC) should guard their implementation through the special programmes.<sup>21</sup> In fact the UN system is characterized by serious coordination problems and a consequent loss in efficiency. A particular challenge emerges from the independence of the Bretton Woods institutions and the World Trade Organization (WTO). Important fields of international policy and decision-making therefore are to be located in the specialized agencies and programmes as well as in the Bretton Woods institutions and the WTO themselves. Because of this, proposals have been made to establish a parliamentary dimension or parliamentary assemblies (PA) directly within these bodies.<sup>22</sup> The European Parliament especially supported the proposal for a WTO-PA.<sup>23</sup> Out of that the question arises how the UNPA is to be positioned within the UN system and with regard to the independ-

ent organizations and how the UNPA proposal relates to efforts on the level of these institutions.

19. First of all, the practical assessment has to be made that parliamentary energies and resources available for international tasks are limited. Wanting to provide each institution in question with its own parliamentary assembly therefore does not appear to be useful. In view of a multitude of already existing parliamentary bodies and institutions on the international level this would mean to dissipate and drain parliamentary energies - exactly the opposite of the strengthening which is actually intended. This could lead up to bringing discredit upon such institutions in large parts of the population and through that to a further decrease of confidence in international co-operation.

20. Sporadic and informal parliamentary conferences centering upon specific issues or institutions do not meet the demands of effective democratic inclusion and stronger representation of citizens on the international level. However, the establishment of a UNPA and such special conferences are not mutually exclusive. On the contrary, even in the first phase of development, the UNPA should not be regarded as an isolated consultative body to the General Assembly, but rather as the central parliamentary umbrella of international cooperation. Parliamentary activities on all levels of the UN system could be practically co-ordinated and brought together by the UNPA secretariat. In regard to content as well, the UNPA as a parliamentary institution on the world level, and anchored in international law, would be the best possible centre to process the results of informal parliamentary deliberations on specific issues, to further disseminate these within the United Nations system and to support implementation of recommendations in the long run. The UNPA would be, so to speak, the institutional memory of these activities.

21. In a more formal shape, this means that the commissions of the UNPA could regularly, but not solely, hold sessions in which such parliamentarians are included who are not members of the UNPA, but are experts in their respective fields in their national parliaments and belong to respective commissions. The UNPA statute could proscribe that the respective parliamentary commissions of the member states decide on the delegation of a representative to the respective sessions of the corresponding UNPA commission.<sup>24</sup> Such a composition of the commissions would guarantee an enduring and close interlocking relationship with national parliaments - even if the UNPA members may be partially or completely directly elected in later stages. Through hearings, the commissions additionally could directly include information, recommendations and expertise from civil society into their deliberations.

22. The commissions could deal with international negotiation processes among other subjects. Forming a UNPA delegation, a certain number of members of the appropriate commissions could in each case be directly admitted to respective intergovernmental conferences. The recommendations of the commissions would go to the UNPA plenum for final treatment and voting and then would be communicated accordingly.

The results of this approach would be a concentration of parliamentary energies on the international level.

Conclusion 4:

The UNPA is to be regarded and designed as a parliamentary umbrella and parliamentary focal point of international cooperation. The commissions of the UNPA should regularly include national parliamentarians, who are not members of the UNPA, but are experts belonging to the respective commissions of their national parlia-

ments. Delegations of the UNPA should be directly admitted to international governmental conferences.

### **A Catalyst for UN Reform**

23. Since the foundation of the United Nations in 1945, there have been proposals to reform the world organization to make it more democratic, efficient, representative and more capable of asserting itself.<sup>25</sup> According to Articles 108 and 109 the UN charter can only be changed and revised under difficult conditions. Fundamentally, modifications have to be approved by the General Assembly with a majority of two thirds of the votes. Furthermore, for the purpose of a general revision of the Charter, it is possible to convene a general conference of the UN member states, whose decisions also need a two thirds majority. In both cases, changes only come into effect if ratified by two thirds of the UN members states including all permanent members of the UN Security Council. Every change of the text of the Charter therefore is subject to the veto right of the permanent Council members.<sup>26</sup>

24. During the Cold War, the political conditions for reform of the Charter did not exist. However, hopes for reconsidering the institutional structure of the UN's main bodies, its decision-making processes and their relations to each other as well as of the UN system altogether have not been fulfilled even more than ten years after the end of the blocs' confrontation. The ceremonies on the occasion of the 50th anniversary of the UN in 1995, as well as the Millennium Summit of the heads of states and governments of the world in 2000, have not been used to give concrete impulses to reform efforts. Political interests and the extraordinary awkward procedure of the Charter still paralyze the development.

#### **Conclusion 5:**

Addressing the possibilities and concepts for reforming the United Nations and the UN system should be one of the thematic main tasks of the United Nations Parliamentary Assembly. As a unique and institutionalized hinge between parliaments, civil society, the United Nations and governments, the UNPA could become a political catalyst for further development of the international system and of international law.

### **IV. The Establishment of a UNPA**

#### **To Bring the UNPA into Being**

25. As a completely new institution, the UNPA formally could be established underneath the threshold of Charter reform in two ways. The first option would be to establish it through a decision of the UN General Assembly under Article 22 of the UN Charter as semi-autonomous subsidiary body. On the basis of Article 22 it is not possible to establish independent subjects of international law.<sup>27</sup> Option two would be to establish it as an independent specialized agency on the basis of an international treaty and a subsequent co-operation agreement on the mutual relations with the United Nations.<sup>28</sup> We consider an affiliation according to Article 57 of the Charter as not applicable since this rule affects a relation with the Economic and Social Council and therefore would imply undesirable thematic limitations.

26. The establishment through an independent international treaty with subsequent agreement providing for the inclusion of the organization into the UN system corresponds to the way which the international community has taken with regard to the International Atomic Energy Agency (IAEA) and the In-

ternational Criminal Court (ICC). Theoretically this way is also applicable to a UNPA, though it is not to be recommended. It would imply a diplomatic tour de force - conviction of the greatest possible number of participating countries, whereby the problem of its reach comes up as discussed in the following. Negotiation of the exclusive UNPA Statute, the subsequent ratification process in the respective national parliaments and then - after its success - negotiation of the cooperation agreement with the United Nations, followed by a vote in the General Assembly. The less countries participating, the less likely it becomes that such an agreement comes about - whereas the more participating, the more difficult it would be to initiate the process in the beginning altogether. The transformation of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) as a semi-autonomous body to a specialized agency based on an international treaty demonstrates that the result of option 2 can also be achieved through option 1, only much faster and more comprehensively. In this case the conversion of an existing subsidiary body, which is already active and with which governments have already experience, to a specialized agency based on an international treaty is incomparably easier than to establish a completely new international institution.

27. In the case of the establishment of the UNPA as a new institution, option 1 therefore is to be preferred. Through the establishment of the UN Children's Fund (UNICEF), the UN World Trade Conference (UNCTAD), the UN Development Program (UNDP) and the UN Environmental Program (UNEP) the General Assembly has already created several institutions under Article 22 which, as "quasi-autonomous special bodies", have a legal status as subsidiary bodies within the UN system, but however are largely autonomous in the observation of their responsibilities.<sup>29</sup> The status of the UNPA could be shaped in a similar way, in case of which, however, a

complete autonomy regarding the observation of parliamentary responsibilities would have to be granted. Membership though would have to be open to every member of the United Nations with a constitutionally embodied parliament. Votes according to Article 22 have so far been taken by the General Assembly in consensus. If no consensus is reached, passage could also be conceivable by simple majority vote. If it comes to a vote, the establishment of a body under such circumstances could also be regarded as "important decision" according to Article 18:II of the UN Charter. In this case a two-thirds majority would be necessary.<sup>30</sup>

28. Besides of the establishment of the UNPA as completely new institution, it could also be considered whether the Inter-Parliamentary Union (IPU) could be "developed and turned into" a UNPA.<sup>31</sup> The IPU, founded 1889, is the international umbrella organization of national parliaments, of which 138 are currently members.<sup>32</sup> Between the IPU and the UN a cooperation already exists, reflected by numerous resolutions of both institutions.<sup>33</sup> Since November 2002 the IPU has been granted observer status at the UN General Assembly and may circulate its official documents there.<sup>34</sup> Moreover the UN General Assembly has recommended to the specialized agencies of the UN system to agree on similar modalities.

29. Certain aspects are preconditions for the transformation of the IPU to a UNPA. The self-image of the IPU as umbrella organization of national parliaments, as reflected in Article 1 of its statute, does not yet fully correspond to the intention on which the UNPA concept is based. Mandate and self-image of the IPU would have to be extended by the representation of the populations on the international level, emphasising this point. Besides, the traditional institutional independence of the IPU from the UN system is up for discussion. One of the premises of the UNPA concept is a firm and legal integration of the

Parliamentary Assembly into the UN system. Moreover, the IPU would have to open itself more extensively towards civil society.

30. Finally there is the question whether the IPU is, in the long run, able to carry out the development stages which are connected to the UNPA concept. If it comes to a partial or complete introduction of direct elections of the delegates in a later development stage the immediate personal connection to the national parliaments would get lost. In the respective cases, members would no longer be national parliaments as institutions, but the directly elected delegates. However, the revitalisation of national Parliaments in international questions and the establishment of an immediate parliamentary representation on international level need not contradict themselves. National regulations such as Article 45 of the German constitution which embodies the Commission on European Affairs within the German parliament could guarantee an interlocking relationship between national parliaments and the UNPA in later development stages.

31. Having these aspects in mind, two possibilities could be considered with regard to the IPU. The first would be the transformation of the IPU into a UNPA through a decision of the General Assembly according to Article 22 of the UN Charter, or alternatively, affiliation of the IPU to the United Nations as the UNPA through a co-operation agreement on the mutual relations. The existing cooperation would have to be increased by far reaching regulations. From today's standpoint, the most beneficial procedure for the IPU would be that of option 2. The IPU's organizational and financial autonomy would not be touched. Establishing the UNPA by a transformation of the IPU is an obvious way, but not a compelling one. Should the IPU not be able to go the way of either of the two options, it would continue to contribute the interests and

experiences of national parliaments on the international level as their representation. The UNPA would be set up as new institution. In the European Union, for example, there does exist similar equivalents: On the one side the European Parliament (EP) as directly elected representation of the EU-population, on the other side the Commissions dealing with European affairs from the national parliaments are represented in the Conférence des Organes Spécialisées sur les Affaires Communautaires (COSAC).<sup>35</sup>

**Conclusion 6:**

As a first step, the Committee for a Democratic UN recommends the creation of a Parliamentary Assembly at the United Nations as new institution which is established as consultative, semi-autonomous subsidiary body to the UN General Assembly through a vote of the General Assembly under Article 22 of the UN Charter. Alternatively to that, as far as the Inter-Parliamentary Union is ready and fulfills the preconditions, the Inter-Parliamentary Union could be transformed into a United Nations Parliamentary Assembly in form of a subsidiary body or alternatively a specialized agency on the basis of a decision under Article 22 or on the basis of a cooperation agreement on the mutual relations with the United Nations. Both options are open for development.

**Representation of Undemocratic States?**

32. A Parliamentary Assembly at the United Nations would be open to a participation of all UN member states as currently defined. Yet not all of the states represented in the UN possess a parliament which came about through democratic procedures, some do not have any. Some of the delegates in the

UNPA therefore would not be free in the execution of their mandate and actually would be subject to the instructions of their governments. There are objections that the participation of such parliamentarians could undermine the legitimacy and moral authority of the assembly altogether. This opinion contradicts the fact that the affected states are represented in the United Nations with equal rights according to international law. In view of this, excluding these states from a participation in a Parliamentary Assembly at the United Nations could hardly be explained. Furthermore, to draw the line between the criteria for an inclusion and those against would hardly be possible in a convincing way. An exclusive membership would undermine the global perspective and would make it implausible. WFM correctly states that the arguments against participation could be compensated for by arguments for in other fields: "In welcoming pseudo-parliamentarians into its midst, the assembly may well become a democratizing influence on *them*, and in this way become a force for the advancement of democracy in the non-democratic countries".<sup>36</sup> The German proposal to establish a world parliament in the framework of the League of Nations in 1919 was based, among other things, on the thought of the positive repercussions of such a body on the new democratic parliamentary system of the German republic.<sup>37</sup>

33. The UNPA could accordingly be open for every country with a parliament, however this is constituted - in the knowledge that the majority will be democracies. The claim that the United Nations mainly is composed of undemocratic states, as opponents of the UNPA idea often put forward, is incorrect. In a study of 2003 Freedom House has classified 117 from the 192 states in the world as democracies.<sup>38</sup>

Conclusion 7:

The Parliamentary Assembly at the United Nations should be open to all member states of the United Nations which are provided with a constitutionally embodied parliament.

### **The Procedure for Electing Delegates**

34. The assembly would be composed of delegates of the participating UN member states. According to parliamentary tradition, the delegates, in execution of their mandate, decide freely and unbound by instructions of their delegations or national governments.

35. With respect to democratic legitimacy and the election procedure there are principally three possibilities: 1. The delegates are elected by the population of their country of origin in free, secret and equal elections. 2. The delegates are elected from the midst of the parliament, or 3. the national parliaments act as an electoral college and elect delegates from the midst of the whole population. Since in democratic states the parliaments and electoral lists include opposition parties, delegates elected according to the specified procedures would reflect a cross-section of the population of their country.

36. Delegates elected by the procedure of the first option would have the most democratically sound legitimacy and could concentrate on their works as "UN Parliamentarians". Direct elections, however, would be logistically demanding and costly, similar to national elections. On the other hand, to reduce the cost they could be held at the same time as the regular national parliamentary elections. The second option is well tested as a practice of existing parliamentary assemblies and is technically simple. The problem here is the strain on the

work of the parliamentarians. Being only delegated, they still bear the responsibilities as national MPs and therefore run the risk of neglecting the work in the UNPA. Delegates elected according to the third option would only have an indirect democratic legitimacy. The problem of overwork and political obstacles regarding direct elections, however, would be evaded in this case. Moreover, this approach also allows inclusion of personalities from civil society who do not directly come from the sector of party politics.

37. In terms of democratic legitimacy and with regard to the ability to focus on the UNPA, direct election of the delegates is the best option. Since direct elections at the moment are only a realistic possibility within a very limited number of countries, this procedure is automatically exclusive if it is to be generally applied. So it has to be weighted whether an assembly with low outreach and best possible democratic legitimacy is preferable to an assembly with best possible outreach and an indirect election through the parliaments. In a matter of fact the proposal has been put forward to initiate a “global parliamentary assembly” even with a number of only 20 to 30 states as far as these are “geographically and economically diverse enough to be credible founders”.<sup>39</sup> In our assessment it would even be difficult to convince 20 to 30 states to introduce a direct election to a consultative assembly with limited outreach right out of the gate. In spite of its high democratic legitimacy, statements and deliberations of such an assembly could hardly be regarded as representative opinion of the populations of the world. The proposal is based on the assumption that the number of participating states would grow bit by bit.<sup>40</sup> But before a threshold is not exceeded which is hardly determinable, say one half to two thirds of the UN member states, the assembly could scarcely fulfil the purpose aimed at here: namely to be affiliated to the UN General Assembly as consultative institution at short notice.

38. The question has to be considered whether the delegates of the UNPA on this stage actually would have to be elected according to a uniform procedure in all countries at all. To meet national characteristics and requirements, it would be conceivable even in the first step already, to leave it to the participating countries themselves to decide which of the three options to elect the delegates they want to apply. The inclusive character would be guaranteed while experiences with the different procedures would be of benefit to all. But because of pragmatic considerations and because of the exercise already available in the framework of existing parliamentary assemblies, option 2 is to be recommended as uniform practice - insofar as such a uniform practice is deemed necessary.

Conclusion 8:

The Committee for a Democratic UN recommends that in the first development stage, the delegates of the Parliamentary Assembly at the United Nations are uniformly elected from the midst of the parliaments of the participating countries.

### Composition of UNPA

39. Several aspects have to be taken into account regarding the assignment of the number of representatives per country in the UNPA.<sup>41</sup> On the one hand, the right of all countries to be represented, derived from the principle of federalism and sovereignty, has to be considered. On the other hand political control is principally derived from and legitimized through the individual. Both aspects are equally legitimate. It can hardly be justified to grant strong advantages to the citizens of small countries, to those of miniature states even extreme ones. The principle of the General Assembly, in which all states are

equally represented, would be the one extreme, the other would consist in adjusting the representation only proportionally to the population - whereby miniature states would become completely insignificant in the assembly, if still represented at all. Considerations derived from democracy theory alone obviously do not lead to satisfactory results. The mediatory solution for the UNPA hence consists in graduated levels of representation of its members. Following the sample of the European Parliament, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe or the Inter-Parliamentary Union, the smallest states get less and the larger states get more members. The 313 members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for example are elected or appointed from the midst of the 45 national parliaments of the members states. The number of representatives per country is graduated between 2 and 18 and is dependent on the respective population size.<sup>42</sup> The 732 MEPs of the 6st session of the European Parliament from the 25 member states are graduated in packages between 6 and 99 delegates according to country. The IPU only provides for two grades, 8 seats for parliaments of states with a population size under 100 million and 10 seats for parliaments for states with a population size larger than that. The IPU, however, has additionally incorporated a graduation of votes.<sup>43</sup>

40. The examples of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the European Parliament and the IPU, standing for a larger number of established parliamentary assemblies on international level, make it very clear that the question of how to compose the UNPA cannot be portrayed as fundamental or even a “scarcely surmountable”<sup>44</sup> problem – insofar as the political will to establish the assembly is existent. There are numerous solutions conceivable. The number of representatives per country could be determined, for example, according to the square root of the population size in millions.<sup>45</sup> This

number could be added to a base of two representatives for all countries, so that states with a population size of less than one million could at least get two seats.

41. Additionally to a graduation of membership, it could be further differentiated through a graduation of votes. In the IPU each member has a base of ten votes which is increased by up to 13 votes according to population number.<sup>46</sup> There are further proposals to build a graduation of votes upon the principle of sovereign equality of states, the population principle and actual membership contributions to the appropriate budget.<sup>47</sup> According to that scheme, every contribution would be equally treated as a percentage of the total number.<sup>48</sup>

42. It is obvious that the determination of the actual graduation finally can only be solved within negotiations of the participating states and not on a mere theoretical basis. The intention to propagate the UNPA concept together with a fixed ratio formula for its composition therefore would be misguided.

43. When determining the composition of the UNPA, an upper limit of the total number of delegates has to be considered. If the assembly has too many members, this would undermine its practicability. The largest possible total number probably lies between 700 and 900 delegates.

Conclusion 9:

The determination of the number of delegates per country in the UNPA should be left to the political negotiations of the governments during the preparatory process. Basis of the negotiations should be a commitment to a graduation oriented according to population size, corresponding, in principle, to existing parliamentary assemblies. Before entering into the negotiations on the actual distribution it is recommended that an upper limit for the total number



of delegates be defined. This number probably lies between 700 and 900.

### **Financial Requirements and Further Questions**

44. The UNPA needs resources to carry out its work. The required means, however, have to be kept as low as possible. Indispensable are means for the establishment and maintaining of a permanent secretariat, the administration, of logistics and to carry out the parliamentary work. The UNPA would have a president or speaker elected from its midst, who, as well as commission chairpersons or rapporteurs, would be supported by the permanent secretariat. Among other things the secretariat would prepare and organize the meetings and sessions of the UNPA.

45. In the first step the plenary meetings of the UNPA in all probability will take up to two to six weeks per year. Plenary sessions could be held in the hall of the UN General Assembly in New York. Rental cost thereby should not be charged. Commission meetings which are held at different times could be carried out in rooms at the UN headquarters or at other suitable premises all over the world, free of charge as far as possible. Also with regard to plenary meetings, a annual rotating conference venue is conceivable. This would involve the opportunity to impart the work of the UNPA to a larger public in the according regions. It could additionally contribute to a global perspective of the delegates. Erecting or purchasing a UNPA building or special meeting premises does not seem to be absolutely necessary. However, suitable offices have to be found and financed for the secretariat and the administration. This is connected to the question where to locate the administrative headquarters. If a government is ready to place appropriate premises at the UNPA's disposal, at zero cost and for an

indefinite duration, this could be an argument to settle the administrative headquarters at said location. However, the possibility of carrying out plenary sessions and other meetings of the UNPA should definitely be given at the location of the administrative headquarters as well.<sup>49</sup>

46. The delegates' ability to work has to be financially guaranteed. Independent from emoluments as national parliamentarians, such as certain costs for travelling, accommodation and discretionary expenses, are to be borne by the UNPA budget. This is especially the case with regard to members of parliaments of the least developed countries. The possibility to use certain means of transportation free of cost, as is granted to the members of the German parliament for example, would have to be examined. In later stages directly elected delegates, who are not members in their national parliament, have to be paid out of the UNPA budget and have to be endowed with office space and staff in their country of origin.

47. As a basis to estimate the financial need for the UNPA administration in the first place, the budget of the IPU can be consulted. In 2004, and with approximately 40 employees, this amounts to 6.2 million Euro.<sup>50</sup> In the plan for the EU budget 2004 an amount of 95.5 million Euro has been set aside for the members of the European Parliament for travelling, accommodation during sessions and summoning as well as for extra costs, costs for special travels in execution of the mandate and general reimbursements.<sup>51</sup> These figures as well can be used as an additional basis for a rough estimate of the respective items of a UNPA budget. Costs for receptions and representative means and translations have to be added.<sup>52</sup> During the first realization stage with an indirect election through the national parliaments there would not be any UNPA-specific emoluments. Allowances, however, could be considered for special posts such as for the UNPA president and commission chairpersons. A first rough total estimate for the running costs

persons. A first rough total estimate for the running costs of the UNPA during the first realization stage therefore comes to an amount between 100 and 120 million Euro per year. Measured in comparison to the general two years' budget of the UN for 2004-2005<sup>53</sup> which lies at USD 3.16 billion (ca. EUR 2.6 billion) this would make up about 7.7 percent of it, if EUR 100 million per year is taken as a basis. This amount could be raised through incorporating it into the regular UN budget, as far as the UNPA is established according to Article 22, otherwise through a budget which has to be set up and financed separately.<sup>54</sup>

48. Analogous to Article 116 of the Statute of the International Criminal Court, voluntary contributions for a direct financing of the UNPA from governments, international organizations, individuals, corporations and other entities should be made possible. This could relieve the regular contributors. Precondition would be that these contributions are in accordance with relevant criteria defined for this purpose which especially have to guarantee the independence of the UNPA from donors.

49. In the face of yearly military expenditures of worldwide equalling USD 956 billion at the moment (ca. EUR 793 billion)<sup>55</sup> it is short-sighted to reject the UNPA and an improvement of the UN because of the above-mentioned costs involved. These costs are an investment which is designed to contribute to the reduction of follow-up costs of the global crisis which are, in the end, unquantifiable.

**Conclusion 10:**

The actual financial need for the first step can only be quantified if it is clear how the UNPA is to be designed, for example composition, voting procedure, participating states and legal basis. A first rough total esti-

mate on the basis of the conclusions of the Committee for a Democratic UN comes to 100 to 120 million Euro per year. This figure is based on the assumption that all UN member states participate which possess a constitutionally elected parliament.

## **V. Further Steps and Perspectives for Development**

### **The Example of the European Parliament**

50. The development of the European Parliament (EP) is an instructive example for the further development of UNPA.<sup>56</sup> Developing out of the Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community, founded in 1952, the consulting function of the early European Parliament, set up in 1962, was widened to include the right to be heard in legislative processes. Since 1975, the EP has been allowed to co-decide with regard to the budget. Whereas the rights of the European Communities (EC) were enlarged further, the requirement for better democratic legitimacy at the European level was growing likewise. At the beginning, the EP consisted of representatives of national parliaments. In 1979, direct election of EP parliamentarians in the EC member States was introduced. Politically strengthened in that way, the EP rejected the draft budget of the Commission for the first time.

51. In the early 1980s, the EC became entangled in a complex of paralysing problems, the so-called "eurosclerosis". The crisis mainly stemmed from the obsolete institutions, especially from their process of decision-making - a parallel to the United Nations comes to one's mind. Under the condition that each of the twelve governments could block a decision, often no decision was made at all. As a response to this, the European Parliament in 1984 presented a draft constitution for a

federal European Union with a genuine legislature.<sup>57</sup> With this initiative, the development of the EC and its institutional reform by governments was revived. Similarly, as mentioned above, a UNPA could work as the catalyst for a comprehensive UN reform.

52. Today, the European Parliament has the same rights as the European Council with regard to three quarters of all legislative projects. It is securing a direct democratic connection to the populations of the European Union. In accordance with the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, adopted by the European Convention on 18 July 2003, the European Parliament acts regularly together with the Council of Ministers, has equal rights as the Council with regard to the budgetary expenditure, and elects the President of the European Commission.<sup>58</sup>

### **Functions and Rights**

53. The functions and rights of a UNPA could include, within different stages of development, for example the following:

- Submission of its own opinions/resolutions to the General Assembly, ECOSOC, the Secretary General, the Security Council, and to the organs and other institutions of the UN system;
- consultation by the General Assembly, ECOSOC and by organs of other institutions of the UN system with regard to important questions;
- the right to address questions to the Secretary General, the Presidents of the General Assembly, of ECOSOC and of the Security Council as well as to the heads of other institutions of the UN system;

- rights of information and participation in relation to the activities of the institutions of the UN system including the still independent Economic and Financial Institutions;
- readings of draft resolutions of the General Assembly and of ECOSOC with the right to submit suggestions for amendments;
- the right to submit to the General Assembly and to ECOSOC draft resolutions for further negotiation and adoption;
- co-decision with regard to the adoption of the UN budget;
- co-decision with regard to the election of the UN Secretary General;
- the right to be integrated into all treaty negotiations which are conducted under the auspices of the United Nations to found or modify international institutions;
- the right also to be integrated into the remaining multi-lateral treaty negotiations at the international level;
- the right to submit, in accordance with Article 65 of its Statute, legal questions to the International Court of Justice.

#### **Conclusion 11:**

According to the example of the European Parliament, the initially only consulting Parliamentary Assembly at the United Nations should, within further stages of development, step by step be provided with genuine rights of information, participation and control.

### **The Idea of a World Parliament**

54. The most far-reaching concept of representation and participation of the populations of the world is that of a world parliament. A parliamentary representation of the population at the international level was already profoundly discussed and called for before World War I<sup>59</sup> and at the beginning of the League of Nations.<sup>60</sup> In 1913, a motion was introduced in the French National Assembly that “the French government shall open diplomatic negotiations with the purpose to reach a world parliament”, which after all received 146 votes.<sup>61</sup> The new German Republic's governmental draft on a Covenant of the League of Nations provided for the establishment of a “world parliament” which should at first consist of representatives of the single parliaments of the League's member States, alongside with a Congress of States.<sup>62</sup>

55. The idea of a world parliament recently has received renewed attention not only in academia, but also in civil society. The democratic-theoretical ideal is a parliament directly elected in all countries of the world and which has all parliamentary, especially legislative, rights. This ideal today still faces insurmountable difficulties because of the existing extreme social and political differences in development and interests. The mere election of delegates to such a parliament in the undemocratic states is not conceivable. Thus, its realisation, in addition, surely depends on the development of stable democratic systems at the level of nation states.

56. Without efforts in favour of democracy at the level of nation states, international democracy is not credible. However, democracy is not limited to the conduction of democratic elections. Democracy at the level of nation states moreover is an essential transformer for economic and social development as a whole, which contributes to surmounting the inner-state and worldwide clashes of interests.<sup>63</sup> Empirically, democracy and

development seem not to be separable on the long run. However, events have not always pointed towards a clear causal link between both processes. Within some countries, a certain stage of development was reached which was followed later by a trend towards democratisation. Within other countries, democratisation has paved the way for an economic revolution.<sup>64</sup>

57. The idea of a world parliament and a democratisation of the international system is inextricably linked with comprehensive questions of human development. Having recognized this, the Committee for a Democratic UN supports holistic and integrative development concepts such as the Global Marshall Plan for a world-wide eco-social market economy.<sup>65</sup> In addition, the idea of a world parliament, requests a fundamental change of paradigm in international law. However, a world parliament is absolutely necessary in terms of developmental history and democratic theory.<sup>66</sup> It is a long-term vision to which the concept of a UNPA is directed in the long run.<sup>67</sup>

#### **Conclusion 12:**

The establishment of a directly elected world parliament with political competences is the most far-reaching concept of global democracy. The Committee for a Democratic UN supports the idea of such a world parliament. Efforts for a democratisation of the international system, however, are inextricably linked with comprehensive questions of human development. The Committee for a Democratic UN explicitly supports the initiative of the Global Marshall Plan for a world-wide eco-social market economy, since it identifies in the surmounting of extreme poverty and of the prosperity gap in the world one of the conditions for a far-reaching democratisation of international relations.

## One Step after the Other

58. Steps have to be taken which pragmatically consider the conditions existing today, but which at the same time lay the ground for further developments and thus link reality and vision. With the establishment and gradual development of a UNPA, one reciprocally can contribute to the development of a corresponding “We”-identity at the global level and to the consolidation of national democratic systems. In order to play a role in the international political practice, serious concepts have to be directed at their institutional embedding within the existing international system and at the recognition by governments and populations as well as civil society.

59. The concept for a consulting Parliamentary Assembly at the United Nations which is expounded here fulfils these requirements. Its essentials draw upon a long-term strategy for development which, in its first steps, can be realised underneath the threshold of a comprehensive UN Charter reform. Moreover, the Parliamentary Assembly at the United Nations is modelled as an integral part of the UN system, which shall be set up in collaboration with governments. It shall serve as the parliamentary interface with the populations and civil society.

### Conclusion 13:

Under existing conditions, a world parliament cannot be realized from one day to the other. There is need for realistic and pragmatic alternatives which, however, are open for further development. In order to achieve the vision of a world parliament, a long-term development strategy has to be striven for. Manifestation and vehicle of this strategy is the UNPA.

## VI. State of Affairs and Next Steps

60. According to the recommendations worked out here, the establishment of the UNPA requires the agreement of at least a simple majority of votes in the General Assembly. The practical goal must be to let the proposal mature theoretically and politically in such a way that it is taken up by governments and is put on the diplomatic agenda. Theoretical maturing means discussion, further development and deepening of the UNPA concept. As a starting point, this paper gives detailed reflections which pick up and continue the concepts developed during the 1990s.

61. Political maturing means that the importance of the UNPA is acknowledged in large political and civil society circles and that the concept is actively supported in the following. Parliamentarians, national parliaments, existing parliamentary assemblies and other parliamentary institutions and informal networks as well as non-governmental organizations of the international civil society play a special role in this regard. Here as well, consolidated fundamentals already exist. As it is shown in the excerpts listed in the annex<sup>68</sup>, numerous bodies and conferences already have dealt with the UNPA concept and the question of a “parliamentary dimension” at the international level. 1992 a report of the Liberal International suggested that in the long run the establishment of a directly elected second chamber to the General Assembly should be considered. In spring 1993, the establishment of a UNPA was supported by the Canadian House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade<sup>69</sup>, at the beginning of 1994 by a resolution of the European Parliament. Since the middle of the 1990s, the UNPA approach at times has been covered up by the term “parliamentary dimension”. The terms of “UNPA” and “parliamentary dimension” therefore need further reflections.

62. In 1999, the European Parliament put the term in concrete form when interpreting it as “parliamentary bodies composed of the chairmen of parliamentary committees of national and regional parliaments [...]”. The German Bundestag asked the Federal government in 1999 to “to contribute to establishing the IPU as the parliamentary dimension of the United Nations”. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe subsumed, in a resolution of 2000, to “parliamentary dimension” a body of the United Nations “with competencies similar to that of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe”. According to those examples, in the end one can conclude that the term of “parliamentary dimension”, depending on how it is used, emphasises and singles out approaches which are contained in the UNPA concept and are put in a more comprehensive and concrete context there. If the term “parliamentary dimension” shall take shape and get development perspectives which go beyond mere political pragmatism, the reflections on the UNPA concept already give the framework for such a discourse. Thus, it is not surprising that recently a new reflection on the better defined goal of a UNPA can be observed.

63. In the year 2000, the UNPA concept was picked up, and the consideration of its creation recommended by the Millennium Forum of Civil Society. The XXIIInd Congress of the Socialist International, in October 2003, explicitly pronounced itself in favour of a UNPA. In the middle of 2003, during a debate in the Swiss National Council, it was suggested to assign a parliamentary assembly to the UN.<sup>70</sup> For the first time in ten years, the European Parliament explicitly picked up the approach in a resolution in early 2004. In its report of February 2004 the World Commission on the Social Dimension of Globalization established by the International Labour Organization (ILO) called for an expansion of accountability for global policies and actions to “parliamentary groupings” on

international level.<sup>71</sup> In February 2005 eventually, 108 Swiss parliamentarians, among them the majority of the National Council, have sent an open letter to the UN Secretary-General, in which they have recommended the establishment of an UN-PA.<sup>72</sup>

64. Not at least, the proposal to set up a Parliamentary Assembly at the United Nations seamlessly builds upon the proposals of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations of June 2004.<sup>73</sup> This is a good starting position to mobilize more and deepened support for a UNPA and to introduce the concept into the reform process at the United Nations.

“[The] United Nations would probably have to rest on two pillars: one constituted by an assembly of equal executive representatives of individual countries, resembling the present plenary, and the other consisting of a group elected directly by the globe's population in which the number of delegates representing individual nations would, thus, roughly correspond to the size of the nations. These two bodies would create and guarantee global legislation.”

*Vaclav Havel, President of the Czech Republic, at the Millennium Summit of the United Nations, New York, 8 September 2000*

## VII. Conclusions and Summary

1. Mankind faces the task of ensuring the survival and well-being of future generations as well as the preservation of the natural foundations of life on Earth. The inclusion of the people into the institutional structure and into the decision-making mechanisms of the international system thereby has essential importance. In the following, the Committee for a Democratic UN chooses to address this issue out of the comprehensive complex of global governance.

2. The populations of the UN member states have to be better and more directly included into the activities of the United Nations and its international organizations. They must be allowed to participate in order to prevent growing discontent, to secure acceptance and legitimacy of the United Nations and international co-operation as well as to strengthen the United Nations' capacity to act. The Committee for a Democratic UN (CDUN) conceives the establishment of a United Nations Parliamentary Assembly (UNPA) as a decisive step towards the introduction of a new quality, a new impetus and a stronger representation of citizens into the international system.

3. A Parliamentary Assembly at the United Nations would not simply be a new institution. As the voice of citizens, taking a global view in the common international interest, the Assembly would be the manifestation and vehicle of a changed consciousness and understanding of international politics. To bring about such a change is of major importance in coping with the existential challenges facing humanity.

4. The UNPA is to be regarded and designed as a parliamentary umbrella and parliamentary focal point of international cooperation. The commissions of the UNPA should regularly include national parliamentarians, who are not members of the UNPA, but are experts belonging to the respective commissions of their national parliaments. Delegations of the UNPA should be directly admitted to international governmental conferences.

5. Addressing the possibilities and concepts for reforming the United Nations and the UN system should be one of the thematic main tasks of the United Nations Parliamentary Assembly. As a unique and institutionalized hinge between parliaments, civil society, the United Nations and governments, the UNPA could become a political catalyst for further development of the international system and of international law.

6. As a first step, the Committee for a Democratic UN recommends the creation of a Parliamentary Assembly at the United Nations as new institution which is established as consultative, semi-autonomous subsidiary body to the UN General Assembly through a vote of the General Assembly under Article 22 of the UN Charter. Alternatively to that, as far as the Inter-Parliamentary Union is ready and fulfills the preconditions, the Inter-Parliamentary Union could be transformed into a United Nations Parliamentary Assembly in form of a subsidiary body or alternatively a specialized agency on the basis of a decision under Article 22 or on the basis of a cooperation agreement on the mutual relations with the United Nations. Both options are open for development.

7. The Parliamentary Assembly at the United Nations should be open to all member states of the United Nations

which are provided with a constitutionally embodied parliament.

8. The Committee for a Democratic UN recommends that in the first development stage, the delegates of the Parliamentary Assembly at the United Nations are uniformly elected from the midst of the parliaments of the participating countries.

9. The determination of the number of delegates per country in the UNPA should be left to the political negotiations of the governments during the preparatory process. Basis of the negotiations should be a commitment to a graduation oriented according to population size, corresponding, in principle, to existing parliamentary assemblies. Before entering into the negotiations on the actual distribution it is recommended that an upper limit for the total number of delegates be defined. This number probably lies between 700 and 900.

10. The actual financial need for the first step can only be quantified if it is clear how the UNPA is to be designed, for example composition, voting procedure, participating states and legal basis. A first rough total estimate on the basis of the conclusions of the Committee for a Democratic UN comes to 100 to 120 million Euro per year. This figure is based on the assumption that all UN member states participate which possess a constitutionally elected parliament.

11. According to the example of the European Parliament, the initially only consulting Parliamentary Assembly at the United Nations should, within further stages of development, step by step be provided with genuine rights of information, participation and control.

12. The establishment of a directly elected world parliament with political competences is the most far-reaching concept of global democracy. The Committee for a Democratic UN supports the idea of such a world parliament. Efforts for a democratisation of the international system, however, are inextricably linked with comprehensive questions of human development. The Committee for a Democratic UN explicitly supports the initiative of the Global Marshall Plan for a world-wide eco-social market economy, since it identifies in the surmounting of extreme poverty and of the prosperity gap in the world one of the conditions for a far-reaching democratisation of international relations.

13. Under existing conditions, a world parliament cannot be realized from one day to the other. There is need for realistic and pragmatic alternatives which, however, are open for further development. In order to achieve the vision of a world parliament, a long-term development strategy has to be striven for. Manifestation and vehicle of this strategy is the UNPA.



## Annex

### I. Excerpts from Selected Resolutions

a) European Parliament, Resolution on the Relations between the European Union and the United Nations (2003/2049 INI) of 01-29-2004 (Pt. 39, IV):

“39. Invites the UN Secretary-General and the UN’s political bodies, its Agencies, Funds and Programmes, to extend the current practices of dialogue, cooperation and coordination with the EU Council and Commission to the European Parliament, by: [...] jointly launching, in cooperation with regional or world Parliamentary Assemblies (e.g. the Inter-Parliamentary Union, the Council of Europe Parliamentary Assembly) a network of parliamentarians, which should meet on a regular basis in a Consultative Parliamentary Assembly under the United Nations, to discuss major political issues related to the UN’s activity and the challenges it faces, [...]

40. It is of the opinion that reinforcing political dialogue and cooperation with the European Parliament (the Parliament of a Union of 25 States and representing about 450 million people from 2004 on), will contribute to the success of the efforts of the UN Secretary-General to develop, in close cooperation with the Inter-Parliamentary Union, a parliamentary dimension of the UN;”

b) XXIIInd Congress of the Socialist International, São Paulo, 27-29 October 2003, adopted Report: Governance in a Global Society – The Social Democratic Approach:

“3.3.[...] d) The goal of the SI must be to parliamentarise the global political system – with the representation of political parties that offer alternatives of global political values, theories and projects.

e) Better-structured democratic control and accountability is needed if the world’s democratic deficit is to be addressed seriously. At some point, contemplation of a UN Parliamentary Assembly will be needed. Such a development should be supported

by the gradual emergence of truly global citizenship, underpinned by rights drawn from the 1948 declaration on Human Rights and the 1966 Covenants on Civil and Political Rights and Economic and Social rights.

f) This idea is disputed and is often brushed aside as utopian. Before rejecting it, one should at least look closely at European experience, which, admittedly on a smaller scale, shows that international democracy is feasible and politically necessary.

g) Such an Assembly should be more than just another UN institution. It would have to become a building block of a new, democratically legitimate, world order. Far from being utopian, recent developments and trends are opening the way towards it. The Inter-Parliamentary Union was set up more than a century ago. Now, a WTO Parliamentary Assembly is being brought to life. The UN is already organising a Parliamentary Forum in the context of major international conferences.

h) In order to attain the goal of a UN Parliamentary Assembly, every effort needs to be made by the large party communities, and they need to strengthen their cooperation. The principal starting point could be in the assemblies of the Interparliamentary Union (IPU).

i) The large party communities will also need to seek links with parties that do not belong to one of them. That is necessary in particular in highly populated countries such as China, India, Indonesia, the United States and Russia. It will be even harder to represent the global political and democratic alternatives in a potential UN parliamentary assembly without a representative involvement of parliamentarians from these states. [...]

c) Council of the Socialist International, Casablanca, Morocco, 31 May - 1 June 2002: Resolution on Participation of Political Parties and Parliamentarians:

“1.1 On a global level today, parliamentarians cooperate in the Inter-Parliamentary Union (IPU). The IPU has to have more institutionalised authority within the United Nations system. The Socialist International considers the strengthening of a global

parliamentary dimension essential to the international decision-making processes in the 21st century and invites the IPU and the UN to advance with concrete initiatives in this sense.

1.2 Parliamentarians should participate in delegations of UN member states to UN Conferences.”

d) German Bundestag, Resolution 14/5855 of 03-28-2001: The United Nations at the Threshold of the New Millennium (Annex):

“Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...]sich dafür einzusetzen, dass die Vereinten Nationen um eine parlamentarische Dimension erweitert werden und die nationalen Parlamente regelmäßig und eingehend unterrichtet werden, [...]”

(“The German Bundestag asks the Federal Government [...] to support the extension of the United Nations to include a parliamentary dimension and the regular and in depth information the national parliaments, [...]”).

e) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1476 (2000) of 09-27-2000: The United Nations at the Turn of the 21st Century:

“13. The Assembly encourages the United Nations to start developing, in close co-operation with the Inter-Parliamentary Union, a parliamentary dimension of the organisation with competencies similar to that of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Such a body could contribute to finding new solutions where government policies have reached a deadlock.”

f) Conference of Presiding Officers of National Parliaments, 30 August - 1st September 2000, Declaration, The Parliamentary Vision for International Cooperation at the Dawn of the Third Millennium:

“We call upon all parliaments and their world organisation - the Inter-Parliamentary Union - to provide a parliamentary dimension to international cooperation. Parliament is made up of men

and women elected by the people to represent them and express their aspirations. It is the organ of State that allows society in all its diversity to participate in the political process. Parliaments embody the sovereignty of the people and can, in all legitimacy, contribute to expressing the will of the State internationally.

To provide the parliamentary dimension, parliaments and their members must assume increased responsibility in international relations, play a more active role at the national, regional and global levels, and generally reinforce parliamentary diplomacy.

[...].

At the international level, concurrently with the reinforcement of the political input of national parliaments into the process of inter-State cooperation, the Inter-Parliamentary Union should be consolidated as a world organisation for inter-parliamentary cooperation and for relaying the vision and will of its members to intergovernmental organisations.

Thus, we hereby solemnly confirm our support for the Inter-Parliamentary Union and our determination to participate in its work with renewed vigour, thus giving the IPU the means to discharge to the full the mission entrusted to it. In this process we also call upon the IPU to undertake such statutory and structural reforms as may be required to strengthen the organisation and its institutional links with parliaments. [...]”

g) Millennium Forum of Civil Society, Final Declaration of 05-26-2000: We the Peoples Millennium Forum, Declaration and Agenda for Action. Strengthening the United Nations for the 21st Century. (Part F):

“The Forum urges the United Nations [...] To consider the creation of a UN parliamentary body related to the UN General Assembly. One proposal that should be considered is the creation of a consultative Parliamentary Assembly. Any parliamentary body established at the United Nations should have its membership selected through an election process, and should conduct its business in an open, democratic manner.”

h) European Parliament, Resolution A4-0077/1999 of 03-23-1999: Resolution on the Challenges of Global Governance and the Reform of the United Nations:

“The European Parliament, [...] 10. Therefore proposes the introduction of a parliamentary dimension into the system of the UN organizations by creating parliamentary bodies composed of the chairmen of parliamentary committees of national and regional parliaments, starting e.g. with Environment and Foreign Affairs, thus strengthening the existing cooperation between the United Nations and the International Interparliamentary Union; Hopes that by creating such parliamentary accountability at world level the UN could become more relevant in the parliaments of the world; [...]”

i) German Bundestag, Resolution 14/1567 of 09-09-1999: The Role of the Inter-Parliamentary Union (IPU) at the Age of Globalisation:

“Aus Anlass der Interparlamentarischen Konferenz in Berlin fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, [...] 2. dazu beizutragen, die IPU zur parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen zu machen;”

(“On the occasion of the Inter-Parliamentary Conference in Berlin, the German Bundestag asks the Federal Government, [...] 1. to contribute to establishing the IPU as the parliamentary dimension of the United Nations;”).

j) European Parliament, Resolution A3-0331/1993 of 02-08-1994: Resolution on the Role of the United Nations within the UN and the Problems of Reforming the UN:

“The European Parliament [...] 17. Wishes consideration to be given to the possibility of setting up within the UN a parliamentary consultative assembly to enable the elected representatives of peoples to participate more fully in the work of UN bodies; [...]”

k) Parliament of Canada, House of Commons, Standing Committee on External Affairs and International Trade, 8th Report, Spring 1993 (penultimate par.):

“By way of building the public and political constituency for the United Nations, the Committee recommends that Canada support the development of a United Nations Parliamentary Assembly (21) and that we offer to host the preparatory meeting of the Assembly in the Parliament Buildings as the centrepiece in our celebration of the 50th anniversary of the United Nations in 1995. We would further recommend that the Government work closely with the national organizing committee for the 50th anniversary and encourage the active participation of non-governmental organizations in the planning and holding of the Assembly.”

l) Report of the Liberal International, “Strengthening of the United Nations”, published 1992, p. 11/12:

„As a long term goal, consideration should be given to the establishment of a Second Chamber of the [General] Assembly or a 'World Parliament', whose members would be directly elected by the peoples of the member states. It could serve as a discussion forum not only in the field of peace and security but in other fields as well. It would also bring a democratic ingredient into both, the UN itself and - through the elections - the lives of people worldwide.”

## II. About the Committee for a Democratic U. N.

The Committee for a Democratic U. N. (KDUN) is a non-governmental organization located in Germany. The Committee supports the democratization and strengthening of the United Nations system and of all global governance processes. Distinguished individuals from public life, politics and academia belong to its Advisory Council and adhere to its aims. Among its corporate members are several further organizations from the civil society sector.

### Notes

<sup>1</sup> The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, “Common Responsibility in the 1990’s“, Stockholm, Office of the Prime Minister of Sweden, 1991. Quoted and translated from the German edition, published by Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 2nd ed. 1991, p. 69; participants of the initiative *inter alia* were Willy Brandt, Gro Harlem Brundtland, Fernando Henrique Cardoso, Ingvar Carlsson, Thabo Mbeki and Maurice Strong

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 70

<sup>3</sup> “convening a regular assembly of public organizations under the auspices of the United Nations”; Mikhail Gorbachev, Address to the 43rd Session of the United Nations General Assembly, New York, 7 December 1988

<sup>4</sup> UN-Doc. A/55/L.2, 08.09.2000, “30. We resolve therefore:[...] To strengthen further cooperation between the United Nations and national parliaments through their world organization, the Inter-Parliamentary Union, in various fields, including peace and security, economic and social development, international law and human rights and democracy and gender issues; To give greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations and civil

society, in general, to contribute to the realization of the Organization’s goals and programmes.”

<sup>5</sup> Vaclav Havel, Address to the Joint Session of the U.S. Congress, Washington, D.C., February 21, 1990

<sup>6</sup> Karl Kaiser, “Globalisierung als Problem der Demokratie”, in: *Internationale Politik*, April 1998, p. 5

<sup>7</sup> see also the Final Report of the Study Commission on “Globalisation of the World Economy - Challenges and Answers”, German Bundestag 14<sup>th</sup> electoral period, Printed Paper 14/9200 of 06-12-2002, pp. 445 f.

<sup>8</sup> see Klaus von Beyme, “Niedergang der Parlamente”, in: *Internationale Politik*, April 1998, pp. 21 ff.

<sup>9</sup> see also Alessandro Pinzani, “Demokratisierung als Aufgabe. Lässt sich Globalisierung demokratisch gestalten?”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 33-34/2000, pp. 32, 33

<sup>10</sup> Final Report of the Study Commission, note 7, p. 430

<sup>11</sup> *ibid.*, p. 442

<sup>12</sup> *ibid.*, p. 428

<sup>13</sup> see Richard Falk / Andrew Strauss, “Toward Global Parliament”, in: *Foreign Affairs*, January/February 2001, p. 212

<sup>14</sup> on 01-28-2001; [www.un.org/News/dh/latest/address\\_2001.htm](http://www.un.org/News/dh/latest/address_2001.htm)

<sup>15</sup> Falk/Strauss, note 13, p. 220

<sup>16</sup> the official languages would thus correspond to those of the UN

<sup>17</sup> however, Art. 12 of the UN Charter has to be observed which foresees that the General Assembly shall not make any recommendation with regard to a dispute or situation dealt with by the Security Council unless so requested by the Council

<sup>18</sup> Dieter Heinrich, “The Case for a United Nations Parliamentary Assembly”, *World Federalist Movement* (ed.), 1992; the support for the establishment of a UNPA by WFM last was renewed by corresponding resolutions at the World Congresses of 1998 in India and of 2002 in Great Britain; resolution I.2. of 2002 says: “[...] Reaffirms

support for the establishment of a UN Parliamentary Assembly, conceived as a step towards a World Parliament directly elected and endowed with legislative powers; [...]”. The last step of development in the strategy envisaged is thus meanwhile stronger emphasized.

<sup>19</sup> one example for this is the slow ratification and implementation of the Kyoto Protocol, negotiated in 1997, to the Framework Convention of the United Nations on Climate Change; nearly all big polluters fail to achieve the target figures, partly extensively, see Fritz Vorholz, “Der Protokollverstoß - Die Klimavereinbarung von Kyoto droht zu scheitern - die Folgen werden tabuisiert”, in: Die Zeit, 11-06-2003, No. 46

<sup>20</sup> see Heinrich, note 18, p. 29

<sup>21</sup> see Brian Urquhart, Erskine Childers, “A World in Need of Leadership – Tomorrow's United Nations”. Development Dialogue 1990: 1-2, Dag Hammarskjöld Foundation, espec. pp. 68 ff.

<sup>22</sup> see Thilo Bode, “Die Demokratie verrät ihre Kinder”, Stuttgart, München, 2003, p. 193

<sup>23</sup> with the participation of the IPU, this has become the Parliamentary Conference on the WTO; see recently: Cancun Session of the Parliamentary Conference on the WTO, Cancun (Mexico), 9 and 12 September 2003, organised jointly by the Inter-Parliamentary Union and the European Parliament, with the support of the Mexican Parliament, Declaration adopted on 12 September 2003, [www.ipu.org/splz-e/cancun/declaration.htm](http://www.ipu.org/splz-e/cancun/declaration.htm)

<sup>24</sup> this proposal *inter alia* takes up resolution A4-0077/1999 of the EP; the representatives of national committees can, but do not have to, be the committee Presidents

<sup>25</sup> e. g.: Emery Reves, “The Anatomy of Peace”, London and New York, 1945; Grenville Clark / Louis B. Sohn, “World Peace Through World Law”, Cambridge, 1958

<sup>26</sup> for a critic on the veto see Hans Köchler, “Neue Wege der Demokratie”, Wien, New York, 1998

<sup>27</sup> Bruno Simma (ed.), “The Charter of the United Nations: Commentary”, Art. 22, p. 390

<sup>28</sup> proposed by Thilo Bode, note 22, pp. 192 f.; more precisely Joseph E. Schwartzberg, “Creating a World Parliamentary Assembly”, in: Federalist Debate, November 2002, pp. 10 ff.

<sup>29</sup> see Bruno Simma (ed.), note 27, p. 385

<sup>30</sup> *ibid.*, p. 388

<sup>31</sup> see Uwe Holtz, “2020: Das globale Dorf ist auf dem Weg zu Frieden, Demokratie und Wohlstand für alle”, in: BUND/Misereor (ed.), “Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland”, München 2002, p. 303

<sup>32</sup> for self-definition and definition of purpose see Art. 1 of its Statutes:

“1. The Inter-Parliamentary Union is the international organisation of the Parliaments of sovereign States.

2. As the focal point for worldwide parliamentary dialogue since 1889, the Inter Parliamentary Union shall work for peace and cooperation among peoples and for the firm establishment of representative institutions. To that end, it shall:

(a) Foster contacts, coordination and the exchange of experience among Parliaments and parliamentarians of all countries;

(b) Consider questions of international interest and express its views on such issues with the aim of bringing about action by Parliaments and their members;

(c) Contribute to the defence and promotion of human rights, which are universal in scope and respect for which is an essential factor of parliamentary democracy and development;

(d) Contribute to better knowledge of the working of representative institutions and to the strengthening and development of their means of action.

3. The Union, which shares the objectives of the United Nations, supports its efforts and works in close cooperation with it. It also co-operates with the regional inter-parliamentary organisations, as well as with international, intergovernmental and non-

governmental organisations which are motivated by the same ideals.”

<sup>33</sup> see Anders B. Johnsson, “A Parliamentary Dimension to International Cooperation”, in: Mendlovitz/Walker (ed.), “A Reader on Second Assembly and Parliamentary Proposals”, CUNR, May 2003, p. 20

<sup>34</sup> see UN-Doc. A/RES/57/32 und A/RES/57/47; the IPU has to bear the costs for translating the documents into the official languages of the UN

<sup>35</sup> see the Protocols to the Treaties establishing the European Communities and to the Treaty on European Union, here: Protocol on the role of national Parliaments in the European Union 1997; by the latter, the COSAC is called to “make any contribution it deems appropriate for the attention of the institutions of the European Union and to “examine any legislative proposal or initiative in relation to the establishment of an area of freedom, security and justice which might have a direct bearing on the rights and freedoms of individuals”, as well as to make “any contribution which it deems appropriate on the legislative activities of the Union” to the European Parliament, the Council and the Commission.

<sup>36</sup> Heinrich, note 18, p. 17

<sup>37</sup> see Gottfried Knoll, “Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919”, Leipzig 1931, p. 21; citation of Count Bockdorff-Rantzau uttered in an interview with the Daily News of 17 February 1919 and mentioned therein: “German democracy cannot be safe unless and until there is some measure of democracy in the League...”, Daily News, February 25, 1919

<sup>38</sup> see Freedom House, Freedom in the World 2004, www.freedomhouse.org; on the definition: 1. Democracies: While these states are not all rated Free, all provide considerable political space and media access for opposition movements, and allow for elections that meet minimum international standards of ballot secrecy and vote tabulation. 2. Restricted democratic practices: These are primarily regimes in which a dominant ruling party controls the levers of power, including access to the media, and the electoral

process in ways that preclude a meaningful challenge to its political hegemony.

<sup>39</sup> see Andrew Strauss / Richard Falk, “Not a Parliament of Dreams”, in: WorldLink, 16 July 2002, www.worldlink.co.uk/stories/-storyReader\$1152; on the GPA proposal also *id.*, “For a Global Peoples Assembly”, in: International Herald Tribune, 14 November 1997; *id.* and more precisely on the criteria: Joseph E. Schwartzberg, note 28, pp. 10, 15

<sup>40</sup> also David Held seems to start from this assumption, see *id.*, “Democracy and the Global Order”, Oxford 1996, p. 273

<sup>41</sup> the following arguments follow Ottfried Höffe's exposition in *id.*, “Demokratie im Zeitalter der Globalisierung”, München 2002, pp. 311 f.; similarly already Quidde, *op. cit.*, p. 16

<sup>42</sup> see Art. 26 of the Statute of the Council of Europe; distribution according to the version of 3 April 2003:

Albania 4; Andorra 2; Armenia 4; Austria 6; Azerbaijan 6; Belgium 7; Bosnia and Herzegovina 5; Bulgaria 6; Croatia 5; Cyprus 3; Czech Republic 7; Denmark 5; Estonia 3; Finland 5; France 18; Georgia 5; Germany 18; Greece 7; Hungary 7; Iceland 3; Ireland 4; Italy 18; Latvia 3; Liechtenstein 2; Lithuania 4; Luxembourg 3; Malta 3; Moldova 5; Netherlands 7; Norway 5; Polen 12; Portugal 7; Romania 10; Russian Federation 18; San Marino 2; Slovakia 5; Slovenia 3; Spain 12; Sweden 6; Switzerland 6; „The former Yugoslav Republic of Macedonia” 3; Turkey 12; Ukraine 12; United Kingdom 18.

<sup>43</sup> The corresponding rule in Art. 10 No. 2 of the Statutes of the IPU is the following: „The number of members of Parliament appointed as delegates to the first annual session of the Assembly by a Member of the Union shall in no case exceed eight in respect of Parliaments of countries with a population of less than one hundred million inhabitants, or ten in respect of Parliaments of countries with a population of one hundred million inhabitants or more. The number of delegates to the second annual session shall not exceed five, or seven for Parliaments of countries with a population of one hundred million inhabitants or more.”

<sup>44</sup> but see the Final Report of the Study Commission, note 7, p. 430

<sup>45</sup> so-called Penrose Method; see the proposal of Thomas Pogge according to Höffe, *op. cit.*, p. 313

<sup>46</sup> in accordance with Art. 15 of the Statutes

<sup>47</sup> For the General Assembly: see Joseph Schwartzberg, "Entitlement Quotients as a Vehicle for United Nations Reform", in: *Global Governance*, Vol. 9, No. 1, Jan. - March 2003, pp. 81-114; and *id.*, "Revitalizing the United Nations. Reform Through Weighted Voting", Institute for Global Policy / World Federalist Movement; New York, The Hague, 2004

<sup>48</sup>  $EQ = (P + C + M) / 3$ . You could multiply this quotient by 100

<sup>49</sup> the Federal Republic of Germany could take into consideration an establishment in the "UN City" Bonn where besides numerous office space and conference centres also the old chamber of the Bundestags would be available

<sup>50</sup> in accordance with the results of the Council of October 2003, [www.ipu.org/conf-e/109.pdf](http://www.ipu.org/conf-e/109.pdf), pp. 35 ff., exactly 9.815.530 Swiss Francs

<sup>51</sup> see Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2004 (2004/132/EC, Euratom), Official Journal of the European Union, 23 February 2004, p. I/152; see also the remarks on p. I/161

<sup>52</sup> the EU budget 2004 foresees 39 Mio. Euro for translation and interpretation activities of the EP (*ibid.*, p. I/160); this amount is not a good basis for a comparison since in the EU much more as the official languages of the UN have to be covered.

<sup>53</sup> see [www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10225.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10225.doc.htm)

<sup>54</sup> should international taxes be established, for example on currency transactions, these could help to finance an UNPA.

<sup>55</sup> figures for 2003, source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), see SIPRI Yearbook 2004, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2004, <http://editors.sipri.se/pubs/yb04/pr04.html>

<sup>56</sup> see Heinrich, note 18, p. 5; Brian Urquhart, Erskine Childers, "Renewing the United Nations". *Development Dialogue* 1994: 1, Dag Hammarskjöld Stiftung, pp. 178 ff.

<sup>57</sup> Draft Treaty of the European Parliaments on the foundation of the European Union of 14 February 1984 (or "Spinelli draft" according to the Italian President of the institutional Commission of the European Parliament - Altiero Spinelli); Official Journal EC No. C 77 1984, p. 27

<sup>58</sup> see Art. 19 I and Art. III-302 of the draft

<sup>59</sup> see Walther Schücking, "Der Staatenverband der Haager Konferenzen", in: *Das Werk vom Haag*, Vol 1, München and Leipzig, 1912, pp. 298 ff.

<sup>60</sup> see R. Broda, "Das kommende Weltparlament", in: *Der Völkerbund*, 1920, pp. 347-358; L. Quidde, "Völkerbund und Demokratie", 2. ed., Berlin 1922, p. 16

<sup>61</sup> Initiative of the deputy François-Fournier, see Gottfried Knoll, "Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919", Leipzig 1931, p. 22 (translation by the author)

<sup>62</sup> of April 1919; excerpt from Chapter II., Vorschläge der Deutschen Regierung für die Errichtung eines Völkerbundes, according to Knoll, *op. cit.*, pp. 86 ff.:

"[...]B. Das Weltparlament

10. Das erste Weltparlament setzt sich zusammen aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten. Jedes einzelne Parlament wählt für je eine Million der Bewohner seines Staates einen Vertreter; doch darf kein Parlament mehr als zehn Vertreter entsenden.

11. Über die spätere Zusammensetzung des Weltparlaments entscheidet das Weltparlament unter Zustimmung des Staatenkongresses.

12. Die Zustimmung des Weltparlaments ist erforderlich für:

e) die Änderung der Bundesverfassung;

- f) die Aufstellung allgemein gültiger internationaler Rechtsnormen;
- g) die Einsetzung neuer Bundesbehörden;
- h) die Feststellung des Bundeshaushalts;

In diesen Angelegenheiten besitzt das Weltparlament zugleich die Initiative

13. Das Weltparlament tritt gleichzeitig mit dem Staatenkongreß zusammen. Im übrigen regelt es seine Geschäftsordnung selbst. [...]”

<sup>63</sup> see Agenda for Development, Report of the UN Secretary General, 6 May 1995, Chapter II. E., Par. 118 ff.

<sup>64</sup> Agenda for Development, Report of the UN Secretary General, 6 May 1995, Par. 118

<sup>65</sup> [www.globalmarshallplan.org](http://www.globalmarshallplan.org); see Paper of 20 January 2004

<sup>66</sup> see Hans Köchler, “The United Nations and International Democracy”, Vienna 1997, p. 19

<sup>67</sup> see the latest resolution of the WFM World Congress on the subject: “...Reaffirms support for the establishment of a UN Parliamentary Assembly, conceived as a step towards a World Parliament directly elected and endowed with legislative powers; [...]”, excerpt from resolution I.2: Globalisation, International Democracy and World Parliament, WFM XXIV Congress, London 2002

<sup>68</sup> also source of the following citations

<sup>69</sup> For more on this see: „Canadian Support for a United Nations Parliamentary Assembly Under the New Foreign Affairs Minister”, Briefing Paper No. 30, February 1996, WFM Canada, [www.worldfederalistscanada.org/0896unpa.html](http://www.worldfederalistscanada.org/0896unpa.html)

<sup>70</sup> see “Schweiz und die Vereinten Nationen. Zusammenarbeit”, No. 03-018, summary; [www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d\\_rb\\_2003-0018.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_2003-0018.htm)

<sup>71</sup> World Commission on the Social Dimension of Globalization, established by the International Labour Organization (ILO) in Febru-

ary 2002, Final Report of 24 February 2004 (para. 544, p. 121, online available at [www.ilo.org/public/english/wcsdgd/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/wcsdgd/index.htm)):

“544. Parliaments can also play an important role in promoting accountability and coherence of public policy at the global level. Global parliamentary associations such as the Inter-Parliamentary Union (IPU), Parliamentarians for Global Action, World Women Parliamentarians for Peace and regional parliamentary assemblies such as the European Parliament, Latin American Parliament and African Union Parliamentary Assembly, can encourage better performance and accountability on the part of international agencies. Several inter-parliamentary groups have already been established to promote action and monitor developments with reference to specific areas of global social and economic policy. These include parliamentary networks involving the World Bank and WTO. We call for a progressive expansion of accountability for global policies and actions to such parliamentary groupings. We call in particular for the creation of a Global Parliamentary Group concerned with coherence and consistency between global economic and social policies, which should develop an integrated oversight of major international organizations of the UN system, the Bretton Woods Institutions and the WTO.”

<sup>72</sup> The initiative was realized in cooperation with the Committee for a Democratic U.N. and the Society for Threatened Peoples Switzerland.

<sup>73</sup> We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, UN-Doc. A/58/817, June 2004, see Chapter VI., Engaging with elected representatives, Par. 101-119



Der Autor ist geschäftsführender Vorsitzender des Komitees für eine demokratische UNO. Mitglieder des Vorstands und des Beirats haben bei der Entstehung des Strategiepapiers mitgewirkt. Es wurde im August 2004 verabschiedet und für diese Taschenbuchausgabe in den Punkten 47 und 63 leicht geändert. Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Stiftung Apfelbaum und des Terra One World Network.

The author is managing chairman of the Committee for a Democratic U.N. Members of the board and of the advisory council have been involved in the development of the strategy paper. It has been adopted in August 2004 and was slightly changed for this paperback edition in paragraphs 47 and 63. Printed with kind support of the Stiftung Apfelbaum and the Terra One World Network.

Das Komitee für eine demokratische UNO wurde 2004 gegründet, um die Entwicklung internationaler Demokratie zu fördern. Als einen wichtigen Meilenstein sieht das Komitee die Gründung eines Parlaments bei den Vereinten Nationen an. In dem vorliegenden Strategiepapier wird dieser Vorschlag detailliert vorgestellt.

*„Dieses Strategiepapier beschreibt in einer außergewöhnlich greifbaren und realistischen Weise, wie der Weg zu internationaler Demokratie aussehen könnte.“ – Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Konstitutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments*

*“Dieses Papier ist einer der wichtigsten und umfassendsten Beiträge zu diesem entscheidenden Projekt in den letzten zwanzig Jahren.“ - William R. Pace, Exekutivdirektor des World Federalist Movement*

The Committee for a Democratic U.N. was founded in 2004 to support the development of international democracy. As an important milestone the committee regards the establishment of a Parliament at the United Nations. The proposal is presented in detail in this strategy paper.

*“This strategy paper explains in an exceptionally tangible and realistic way how the path to international democracy could look like.” - Jo Leinen, MEP, President of the Constitutional Committee in the European Parliament*

*“This paper is one of the most important and comprehensive contributions to this vital issue in the last twenty years.” – William R. Pace, Executive Director of the World Federalist Movement*

Horizonte Verlag  
ISBN 3-89483-104-9