

# Die Vereinten Nationen und die Parlamente

Zur Mitwirkung des Bundestags an der deutschen UN-Politik

CHRISTOPH ZÖPEL

*Ein Teil des Berichts des Cardoso-Panels zu den Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft<sup>1</sup> widmet sich den Funktionen des Parlamentarismus auf globaler Politikebene. Auch der Deutsche Bundestag hat sich mit dieser Thematik befaßt. So hat der Bundestagspräsident den Unterausschuß Vereinte Nationen und die deutsche Delegation in der Interparlamentarischen Union (IPU) mit Schreiben vom 3. November 2004 beauftragt, dazu Vorschläge zu erarbeiten. Der Unterausschuß ist in einer öffentlichen Anhörung am 14. März 2005 in einen Dialog mit der Politikwissenschaft getreten. Die Überlegungen sind in den Kontext des Ist-Zustands und der Perspektiven der Beteiligung des deutschen Parlaments an UN-politischen Fragen zu stellen.*

Die Gründung der Vereinten Nationen 1945 – nach dem Scheitern des Völkerbunds – hat eine Ordnung der Staaten für die Weltbevölkerung installiert, auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags. Völkerrechtliche Verträge werden von den Regierungen der Staaten geschlossen. Aufgrund welcher innerstaatlichen Ordnung oder Verfassung sie gültig werden, ist dabei offen. Zumindest ist die demokratische Legitimierung der Staatenregierungen keine Voraussetzung für die rechtliche Verbindlichkeit. Ungeachtet dieser völkerrechtlichen Tatsachen beginnt die Präambel der Charta der Vereinten Nationen mit dem Satz »We the Peoples« – »Wir, die Völker«.

Es mag eine semantische Frage, auch eine Frage erkenntnisleitender sozialwissenschaftlicher Theorie sein, ob »die Völker« Gesellschaften meinen, und mehr noch, ob diese Gesellschaften die Weltbevölkerung zu einer Weltgesellschaft zusammenführen.

In der Realität aber hat sich bereits eine Weltgesellschaft entwickelt, punktuell, dispers, aber kontinuierlich. Gesellschaften, und eben auch die Weltgesellschaft, artikulieren konstitutiv gemeinsame Interessen. Sie fragen nach den Wegen der Durchsetzung dieser Interessen. Und das wirft die Frage nach der Legitimierung von staatlicher Machtausübung auch im weltgesellschaftlichen Zusammenhang auf. Die staatliche Ordnung der Vereinten Nationen hat diese Funktion einerseits dem UN-Sekretariat übertragen, mit dem Generalsekretär an der Spitze, andererseits den Regierungen der Mitgliedstaaten, vorrangig den Ständigen und gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrats. Beiden gegenüber stellt sich die Frage nach der Legitimation ihres weltpolitischen Handelns. Dabei haben es die meisten Regierungen einfacher als das UN-Sekretariat: sie sind innerstaatlich durch allgemeine Wahlen demokratisch legitimiert. Die UN-Verwaltung besitzt höchstens eine abgeleitete Legitimierung, in Form der Wahl des Generalsekretärs durch die Regierungen der Mitgliedstaaten. Je mehr – vor allem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – sich die Aufgaben und das Handeln der UN von der globalen Sicherheitspolitik, der klassischen Domäne der Regierung auch in demokratischen Staaten, zur globalen nachhaltigen Entwicklungspolitik verlagerten, desto mehr stellte sich die Frage nach ihrer Legitimation. Gesellschaften artikulieren Interessen zunächst spontan und in offenen Organisationsstrukturen. Genauso ist das Wirken von globalpolitisch orientierten nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zu sehen. Ihre Bezeichnung als Teile der Zivilgesellschaft ist dabei interpretationsbedürftig. Gesellschaften sind zweifelsfrei zivil, im Gegensatz zu staatlich. Sie müssen nicht zivil im Gegensatz zu unfriedlich oder gewaltbereit sein, im Gegenteil: politische Machtausübung und Staat sind Antworten auf die Unfriedlichkeit von Gesellschaften. Aber zivilisierte Gesellschaften verlangen nach Verfaßtheit der politischen

*Dr. Christoph Zöpel (MdB), geb. 1943, ehem. Staatsminister im Auswärtigen Amt, ist Mitglied im Parteivorstand der SPD, Vorsitzender des Unterausschusses Vereinte Nationen des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.*



Machtausübung, und genau das begannen NGOs zu tun, nachdem sie die Weltöffentlichkeit mit globalen Themen erreicht hatten. Ein schlüssiger Prozeß, selbst wenn Gesellschaften nicht zwingend als Kommunikationszusammenhänge definiert werden, wie es Jürgen Habermas oder Niklas Luhmann tun.

Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen im September 2000 war in diesem Zusammenhang ein geeigneter Anlaß, die Legitimationsproblematik der UN aufzugreifen. In der Millenniums-Erklärung<sup>2</sup> haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unter anderem darauf verständigt,

- alle Länder darin zu bestärken, die Prinzipien der Demokratie anzuwenden;
- sich kollektiv für intensivere politische Integrationsprozesse einzusetzen, um die echte Mitwirkung aller Bürger in allen Ländern sicherzustellen.

Dominant in dieser Millenniums-Erklärung bleibt der Bezug zu Demokratie und Mitwirkung in den Mitgliedstaaten, gleichwohl sind die Bezüge zur UN-Ebene zwingend.

Als eine Folge dieser Erklärung berief der UN-Generalsekretär im Februar 2003 eine sogenannte Gruppe namhafter Persönlichkeiten (Panel of Eminent Persons), die sich der Legitimierungsfrage der Vereinten Nationen durch die Weltgesellschaft annehmen sollte. Ihr Auftrag lautete, die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft zu überprüfen (»to review the relationship between the United Nations and civil society«). Die Generalversammlung hatte dieses Vorhaben zuvor begrüßt. Nach seinem Vorsitzenden, dem ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso, Cardoso-Panel genannt, legte die Gruppe am 7. Juni 2004 ihren Bericht vor<sup>3</sup>.

Ging der Generalsekretär in seinem Auftrag nicht explizit auf den Parlamentarismus ein, so schloß das Panel in seinen Arbeitsauftrag (Terms of Reference) »Parlamentarier und den Privatsektor« die Fragestellung verbesserter Zusammenarbeit zwischen den UN und der Zivilgesellschaft ein. Schon dieses Verständnis wirft Fragen nach der Funktion des Parlamentarismus für staatlich verfaßte Gesellschaften auf. Die Vorschläge des Cardoso-Panels setzten das Verhältnis der UN zum Parlamentarismus auf die UN-politische Tagesordnung.

Von den 30 Vorschlägen des Berichts sind vier (Vorschläge 13–16) dem Bereich »Zusammenarbeit mit gewählten Vertretern« (Engaging with Elected Representatives) gewidmet.

Ausgangspunkt der Vorschläge ist eine auf vier Säulen aufbauende Strategie:

1. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sollen UN-Politik systematischer behandeln;
2. Parlamentarier, die an UN-Konferenzen teilnehmen, sollen eine strategisch bedeutsamere Rolle spielen;
3. Die Parlamente sollen sich stärker in internationale Politikprozesse einschalten;
4. Engagierte Parlamentarier sollen eine institutionalisierte Anlaufstelle bei den Vereinten Nationen haben.

Vor allem die Konkretisierung des vierten Punktes stieß im Deutschen Bundestag auf Widerspruch. Das Panel hatte angeregt, der Generalsekretär solle im Sekretariat ein kleines Verbindungsbüro (Liaison Unit) für gewählte Volksvertreter einrichten, das die Beteiligung der Parlamente und Parlamentarier an der UN-Politik organisieren sollte.

In einem Brief an den Bundesaußenminister kritisierte der Vizepräsident des Bundestages, Norbert Lammert<sup>4</sup>, diesen Vorschlag. Sein wichtigstes Argument ist, daß die IPU Parlamentariern aus aller Welt bereits ein institutionalisiertes Forum für die Behandlung von politischen Fragen der Vereinten Nationen bietet.

In der Folge beschloß der Bundestag, sich »mit eigenen Vorschlägen für die angestrebte parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene des UNO-Systems [zu] beteiligen<sup>5</sup>.« Der Unterausschuß Vereinte Nationen im Auswärtigen Ausschuß wurde vom Bundestagspräsidium<sup>6</sup> mit der Erarbeitung beauftragt. Seine Überlegungen richteten sich einerseits auf die parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages – hier besteht Bezug zu Punkt 1 der Panel-Strategie –, andererseits auf die Gestaltung einer parlamentarischen Dimension auf UN-Ebene – Bezug zu den Punkten 2 bis 4.

Die bewertende Einordnung des ersten Teiles setzt eine Bestandsaufnahme der bisherigen Beteiligung des Deutschen Bundestages an der UN-Politik voraus, auf der fortschreitende Überlegungen aufbauen können. Diese Beteiligung läßt sich in vier Punkten zusammenfassen:

### *1. Unterausschuß Vereinte Nationen im Auswärtigen Ausschuß*

In der 12. Legislaturperiode installierte der Deutsche Bundestag einen Unterausschuß Vereinte Nationen, der seitdem in allen folgenden Legislaturperioden wieder eingesetzt wurde<sup>7</sup>. Dieser Unterausschuß ermöglicht die kontinuierliche Erörterung UN-politischer Themen – unbeschadet des Rechts des Auswärtigen Ausschusses und aller anderen Ausschüsse, UN-politische sowie generell globalpolitische Themen zu behandeln.

In der 15. Legislaturperiode setzte der Unterausschuß auf der Grundlage eines Beschlusses des Auswärtigen Ausschusses vom 24. März 2004 die systematische Vor- und Nachberichterstattung der Bundesregierung über alle Ministerkonferenzen auf globaler Ebene durch. Grundlage dafür ist eine jährliche Vorausschau, die kontinuierlich aktualisiert wird. Die Vorausschau für 2005 enthält 35 entsprechende Konferenzen, bislang sind sieben Vor- und zehn Nachberichte erfolgt.

### *2. Bericht der Bundesregierung über ihre UN-Politik*

Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung mit Beschluß vom 22. Juni 2001 auf, ab 2001 alle zwei Jahre einen Bericht über ihre UN-Politik zu erstellen<sup>8</sup>. Der erste Bericht<sup>9</sup> erfolgte am 12. Juni 2002, der zweite<sup>10</sup> am 8. Dezember 2004.

Mit Beschluß<sup>11</sup> vom 30. Juni 2004 forderte der Bundestag die Ergänzung des UN-politischen Berichts um einen weiteren Bericht zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland

und den einzelnen, global agierenden internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des UN-Systems, insbesondere in den internationalen Finanzinstitutionen, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), sowie der Welthandelsorganisation (WTO).

Der erste derartige Bericht wird für den Sommer 2005 erwartet. Zukünftig sollen diese Berichte zeitgleich und gemeinsam vorgelegt werden.

### *3. Unterausschuß Globalisierung*

Zu Beginn der 14. Legislaturperiode richtete der Auswärtige Ausschuß einen zweiten Ausschuß zu globalpolitischen Themen ein, den Unterausschuß Globalisierung/Regionalisierung. In seinem Abschlußbericht stellte der Unterausschuß vor allem die unzulängliche Beteiligung des Bundestags bei Verhandlungen über internationale Vereinbarungen fest<sup>12</sup>. Seit der 15. Legislaturperiode heißt der Unterausschuß »Globalisierung und Außenwirtschaft«. In unregelmäßigen Abständen fanden und finden in dieser Legislaturperiode gemeinsame Sitzungen des Unterausschusses Vereinte Nationen und des Unterausschusses Globalisierung statt. Die wichtigsten Tagesordnungspunkte der gemeinsamen Sitzungen in dieser Legislaturperiode waren die Zusammenarbeit der UN und der internationalen Finanzinstitutionen, der WTO und der ILO in der internationalen Wirtschaftspolitik sowie der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Entwicklungsfinanzierung in den UN, im Internationalen Währungsfonds (IMF) und in der Weltbank.

### *4. Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft«*

Die bisher intensivste Arbeit des Deutschen Bundestages zu internationalen Fragen leistete in der 14. Legislaturperiode die Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten«, sie war mit Plenarbeschluß vom 15. Dezember 1999 eingesetzt worden<sup>13</sup>. Sowohl in ihrem Zwischenbericht vom 13. September 2001<sup>14</sup> wie in ihrem Schlußbericht vom 12. Juni 2002<sup>15</sup> befaßt sich die Kommission mit Fragen der »Global Governance« und in diesem Kontext mit der demokratischen Legitimität. Im Schlußbericht wird die Herausforderung der Parlamente behandelt (Ziffer 10.4).

Auf dieser Grundlage läßt sich die Beteiligung des Deutschen Bundestages intensivieren und systematisieren:

1. Mit der kontinuierlichen Vor- und Nachberichterstattung über alle Ministertreffen auf globaler Ebene ist ein Einstieg in die systematische Parlamentsbeteiligung gelungen. Verfahrensmäßig gibt es damit zur Berichterstattung der Bundesregierung zu EU-Fragen an den Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union Parallelen. Die zunehmende Institutionalisierung des EU-Ausschusses<sup>16</sup> könnte hier Vorbild sein. Relevant dafür wäre nicht nur die Berichterstattung über die Ministerkonferenzen, sondern die frühzeitige Information über internationale Verträge, die durch das Parlament ratifiziert werden müssen, wie es der Unterausschuß Globalisierung angesprochen hat.

Beide Berichterstattungen sollten die Institutionalisierung des Unterausschusses Vereinte Nationen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zur Grundlage haben. Dabei könnte die generelle Beteiligung des Unterausschusses zu diesen Punkten festgelegt werden, wobei die gleichzeitige Befassung in anderen Ausschüssen erhalten bleibt. Der Unterausschuß Vereinte Nationen sollte die Befassungen bündeln und in Form von Berichten transparent machen.

2. Der institutionalisierte Dialog mit den Vereinten Nationen und anderen globalen Organisationen hat zwei Seiten: die Präsenz des Deutschen Bundestages bei Konferenzen der Vereinten Nationen und die

berichtende Präsenz der UN und ihrer Sonderorganisationen im Deutschen Bundestag.

a) Unbeschadet regelmäßiger Kontakte von deutschen Parlamentariern zu Organen und Organisationen des UN-Systems und ihrer Teilnahme an den Konferenzen, sollte die Teilnahme des Deutschen Bundestages an den Tagungen der UN-Generalversammlung im Rahmen des ›Parliamentary Hearing‹ der Interparlamentarischen Union institutionalisiert werden. Abgelehnt wird die förmliche Einbeziehung von Abgeordneten in die deutsche Regierungsdelegation – aus Gründen der Gewaltenteilung und der legitimerweise von Regierungspositionen abweichenden Haltungen von Abgeordneten und Fraktionen, zumal der Opposition.

b) Im Bundestag könnte, neben den bereits stattfindenden Besuchen hoher Vertreter des UN-Systems, ein jährliches öffentliches ›UN-Global Governance Hearing‹ institutionalisiert werden, an dem hohe Vertreter vor allem der UN, des IMF, der Weltbank, der ILO und WTO teilnehmen.

Der Unterausschuß Vereinte Nationen hat seine Arbeit zur parlamentarischen Dimension im System der Vereinten Nationen beendet und seinen Bericht am 13. Mai 2005 dem Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages zugeleitet. Der Auswärtige Ausschuß hat sich in seiner Sitzung vom 1. Juni 2005 damit befaßt.

- 1 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.
- 2 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/2; <http://www.runic-europe.org/german/sg/millennium/millenniumerklarung.pdf>
- 3 Für eine ausführliche Analyse des Berichts siehe Helmut Volger, Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, VN 1/2005, S. 12–18.
- 4 Deutscher Bundestag, Brief Dr. Norbert Lammert, v. 10.5.2004.
- 5 Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen, Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3711, v. 22.9.2004.
- 6 Vgl. Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages, v. 3.1.2004.
- 7 Vgl. dazu Eberhard Brecht / Wolfgang Ehrhart, Deutscher Bundestag, Unterausschuß Vereinte Nationen, in: Helmut Volger, Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 62–67 sowie die Beiträge von Wolfgang Ehrhart in VN: UN-Politik: Nicht mehr allein der Exekutive überlassen. Der neue Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ des Deutschen Bundestages, VN 4/1993 S. 132–137; Deutscher Bundestag, VN 6/1993 S. 205–206; Deutscher Bundestag, VN 4/1996 S. 156–158; Deutscher Bundestag, VN 5/1997 S. 185–187; Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll. Der Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹ des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden, VN 4/1998, S. 131–135.
- 8 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5855.
- 9 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9466.
- 10 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4481.
- 11 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3458.
- 12 Abschlußbericht des Unterausschusses Globalisierung/Regionalisierung im Auswärtigen Ausschuß und Folgerungen für die aktuelle Arbeit, v. 21.8.2002, [www.erich-fritz.de/PDF/sonstiges/Abschlussbericht\\_UA\\_GlobReg.pdf](http://www.erich-fritz.de/PDF/sonstiges/Abschlussbericht_UA_GlobReg.pdf)
- 13 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/2350.
- 14 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6910.
- 15 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9200.
- 16 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union; Europaausschuß 1998–2002, Abschlußbericht, ders.: Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, 2/1998.



Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)  
und das Zentrum für internationale Studien (ZIS) der Technischen Universität Dresden  
laden ein zur

### Konferenz

#### »Wir, die Völker ...« – Strukturwandel in der Weltorganisation

aus Anlaß des 60-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen

27.–29. Oktober 2005

in der Sächsischen Landes-, Staats- und Universitätsbibliothek (SLUB), Dresden

#### Auszüge aus dem Programm:

Festvortrag von UN-Botschafter Michael Steiner

Panelthemen: UN und nichtstaatliche Organisationen, UN und private Unternehmen,  
Perspektiven einer repräsentativen Gestaltung der Weltpolitik in den Vereinten Nationen

Programm, Informationen und Anmeldung im Internet unter [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)  
oder im DGVN-Sekretariat unter 030 / 25 93 75–0