

antragte, ist die Frage berechtigt, ob der erzielte Kompromiß nicht zu teuer erkauft wurde. Dennoch: mit dem Ergebnis können nicht nur die Kritiker, sondern auch die Befürworter der UN-Normen zufrieden sein. In der Zukunft wird viel davon abhängen, welche Person als Sonderbeauftragte/r ernannt werden, welche personelle und materielle Unterstützung diese Person zur Bewältigung ihrer schwierigen Aufgabe erhalten und welche Schwerpunkte sie im Rahmen des gegebenen Mandats setzen wird. Es wird darauf zu achten sein, daß der Konsultationsprozeß für alle Beteiligten gleichermaßen offen und transparent geführt werden wird. Der Konsultationsprozeß des OHCHR ist hier mit gutem Beispiel vorangegangen. Sicherlich wird es im weiteren darum gehen müssen, den Einflußbereich eines Unternehmens sowie den Begriff der Mittäterschaft möglichst konkret zu definieren. Die Antwort auf die Frage wo (national)staatliche Verantwortung beginnt und endet, und wo die eines Unternehmens anfängt und aufhört, ist untrennbar mit dieser Klärung verbunden. Einige unabhängige Experten haben im Rahmen der Konsultation des OHCHR bereits erste hilfreiche Überlegungen hierzu vorgestellt. Es bleibt zu hoffen, daß trotz der ablehnenden Haltung der USA eine weitere konstruktive und nach vorne gerichtete Diskussion auf UN-Ebene möglich sein wird. Die deutsche Regierung könnte hier eine wichtige Vorreiterrolle innerhalb der EU spielen. Bundespräsident Horst Köhler forderte in einer Rede im Juni 2005 dazu auf, »verbindliche Spielregeln für grenzüberschreitend agierende Wirtschaftsunternehmen [zu] definieren.«³⁸ Die UN-Normen zur Unternehmensverantwortung bieten eine gute Ausgangsposition für eine solche Definition.

1 Auszug aus der schriftlichen Stellungnahmen von John O'Reilly an das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. John O'Reilly war führenden Mitarbeiter des Ölkonzerns BP, zitiert nach: Business & Human Rights Resource Centre, Excerpts from Submissions to United Nations Consultation on Business and Human Rights, Updated 2 December 2004, S. 54, über: <http://www.business-humanrights.org>. Übersetzung durch die Verfasserin.

2 United Nations Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2(2003), v. 13.8.2003, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2003, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument). Text auf Deutsch in der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen: Blaue Reihe, Nr. 88, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2004.

3 Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Veröffentlichung für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bonn 1999, S. 17.

4 Ebd., S. 42.

5 Für eine kurze Übersicht zur Entwicklung von Standards siehe die Beiträge von Heidi Feldt, Brigitte Hamm, Mathias John, Annette Weber und Elisabeth Strohscheidt, in: Dritte Welt Informationen, Heft 3/4/2005 sowie Heidi Feldt, Isabel Hörtreiter und Jan Ceyskens, Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortlichkeit, WEED-Arbeitspapier, April 2005, hier: Feldt, S. 3–6.

6 Im Laufe der folgenden Jahre starben über 15 000 weitere Menschen an den Folgen des Unglücks. Die Überlebenden warten zum großen Teil bis heute auf die ihnen zugestehende – viel zu geringe – Entschädigung und eine angemessene medizinische Behandlung ihrer chronischen Erkrankungen. Mehr dazu: Clouds of Injustice – Bhopal Disaster 20 Years On, Amnesty International, London 2004.

7 Vgl. u.a. das Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages zum Thema »Kernarbeitsnormen und Sozialstandards«, 26. Sitzung, 5.11.2003, Protokoll Nr. 15/26 sowie Ronald Köpke, Wolfgang Röhr, Codes of Conduct – Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung, Köln 2003.

8 Vgl. Transnational Corporations and Export Competitiveness, World Investment Report 2002, UNCTAD, Genf 2002. Der »Mehrwert« eines Unternehmens wird von UNCTAD definiert als Summe der Löhne und Gehälter, Gewinn vor Steuer sowie Abschreibung und Amortisation. In dem Bericht, der sich auf Zahlen aus dem Jahr 2000 bezieht, steht der größte Industriekonzern der Welt, ExxonMobil, mit einem »Mehrwert« von 63 Mrd. Dollar auf Platz 45. Chile, mit einem BIP von 71 Mrd. Dollar liegt knapp davor auf Platz 44. Nigeria, trotz seines enormen Ölreichtums, ist erst auf Platz 57 zu finden, zwischen DaimlerChrysler (Platz 56, 42 Mrd. Dollar »Mehrwert«) und General Electric (Platz 58, bei 39 Mrd. Dollar »Mehrwert«). Angeführt wurde die Liste der »Top 100« von den USA mit einem BIP von 9,810 Bill. Dollar. Deutschland liegt mit 1,866 Bill. auf Platz 3, gefolgt von Großbritannien auf Platz 4; die Tabelle ist in Kapitel IV des Berichts zu finden: http://www.unctad.org/en/docs/wir2002p1ch4_en.pdf

9 Unter anderem, wenn auch in sehr unverbindlicher Weise, um den Bereich Menschenrechte.

10 Erweiterung auf alle Länder, in denen Unternehmen aus OECD-Ländern tätig sind. Die Leitsätze finden über die OECD-Länder hinaus Anwendung in bislang acht weiteren Staaten, die explizit ihre Unterstützung bekundet haben.

11 Alle OECD-Länder sowie die weiteren Unterstützungsstaaten sind zur Einrichtung einer »nationalen Kontaktstelle« verpflichtet, die Beschwerden entgegennimmt und bei einem Verstoß gegen die Leitsätze durch ein Unternehmen im Rahmen eines vertraulichen Schlichtungsverfahrens eine Problemlösung zu erarbeiten sucht; Leitsätze für multinationale Unternehmen, OECD, Paris 2000, <http://www.oecd.org/dataoecd/56/40/1922480.pdf>

12 The Relationship Between the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Development, and the Working Methods and Activities of Transnational Corporations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1998/8 v. 20.8.1998, 50th Session of the Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 1998.

13 »Die Entwicklungsgeschichte der Norms kann damit als ein weiteres deutliches Indiz für die Richtigkeit der zunehmend im wissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Auffassung angesehen werden, daß sich der Kreis der für die Rechtsbildung und Rechtsentwicklung im internationalen System relevanten Akteure über den Staat hinausgehend erweitert«, so Karsten Nowrot in: Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsentwicklung oder das Ende des Global Compact?, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 21, September 2003, S. 10.

14 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/L.11 at 52(2003), Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2003, über: <http://www1.umn.edu/humanrts/links/res2003-16.html>

15 Decision 2004/116, Commission on Human Rights, 60th Session, United Nations, Geneva 2005, über: <http://www2.unog.ch/unchr/60/humright.exe?language=en>

16 Vgl. hierzu Feldt, Hörtreiter, Ceyskens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Hörtreiter, S. 9–21.

17 Norm 19: »Diese Normen sind nicht so auszulegen, als verringerten, beschränkten oder beeinträchtigten sie die Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten nach dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht oder Menschenrechtsnormen mit höherem Schutzniveau noch andere Verpflichtungen oder Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen auf anderen Gebieten als den Menschenrechten.«, Blaue Reihe, Nr. 88, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

18 Nähere Informationen zu diesem Übereinkommen sind zu finden auf den Websites der WHO <http://www.who.int/en/>, der NGO Corporate Accountability International (vormals INFAC): http://www.stopcorporateabuse.org/cms/index.cfm?group_id=1000 sowie des von der damaligen Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Jahr 2005 ins Leben gerufenen Beraternetzwerk Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), hier: S. 39–40.

19 Zur Pflichtenstellung juristischer Personen im Völkervertragsrecht siehe Feldt, Hörtreiter, Ceyskens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Hörtreiter, S. 11–13.

20 Siehe Rüdiger Wolfrum, Anja Seibert-Fohr, Gutachten für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: »Die Deliktshaftung von transnationalen Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen und Umweltdelikte – Rechtsvergleichende Analyse der Rechtslage in den USA, Großbritannien und Australien«, Executive Summary, S. 5.

21 Einzelheiten zu solchen »Investor-to-State-Verfahren« bei Feldt, Hörtreiter, Ceyskens, a.a.O. (Anm. 5), hier: Ceyskens, S. 22–34.

22 Vgl. Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 44–45. Grundlage für die gemeinsame Stellungnahme von BDI und BDA zum Konsultationsprozeß des OHCHR ist das gemeinsame Positionspapier beider Verbände: »Unternehmerische Verantwortung und Menschenrechte«, September 2004, über: <http://www.csrgermany.de>

23 Vgl. Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 11.

24 Vgl. z.B. die Stellungnahme von »Sustainability« zum Konsultationsprozeß des OHCHR, ebd., S. 59.

25 Mary Robinson, in: Business Leaders' Initiative on Human Rights, Report 1: Building Understanding, London, Amsterdam, December 2003, S. 1, über: <http://www.blihr.org>; Übersetzung durch die Verfasserin.

26 Die Konzerne sind: ABB, Barclays, GAP, Hewlett-Packard, MTV Networks Europe, National Grid Transco, Novartis, Novo Nordisk, Statoil und The Body Shop International.

27 Vgl. Business Leaders' Initiative on Human Rights, Report 2: Work in Progress, London, December 2004.

28 Stellungnahme der USA an das OHCHR, in: Business & Human Rights Resource Centre, a.a.O. (Anm. 1), S. 64.

29 Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5118 v. 16.3.2005, S. 4.

30 The Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights, Gemeinsame Stellungnahme von Misereor, Diakonie, FIAN, DGVN, Germanwatch und WEED, Schreiben an das OHCHR, v. 29.9.2004 sowie Joris Oldenziel, The Added Value of the UN Norms – A Comparative Analysis of the UN Norms for Business with Existing International Instruments, The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), Amsterdam, April 2005.

31 Vgl. Absätze 5 (teilweise) und 8 der Entschließung »Die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalen Wirtschaft«, 18. Weltkongreß des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, Miyazaki, 5.–10.12.2004.

32 Vgl. Commission on Human Rights, a.a.O. (Anm. 15): »... to identify options for strengthening standards on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights and possible means of implementation.«

33 Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2005/91 v. 15.2.2005, Commission on Human Rights, 61st Session, Geneva 2005.

34 UN Doc. E/CN.4/RES/2005/69.

35 Hier hat der Bericht des OHCHR bereits wertvolle Vorarbeit geleistet.

36 Soweit es Unternehmen betrifft leistet dies in weiten Teilen bereits der Globale Pakt.

37 Der Gruppe gehörten Argentinien, Indien, Nigeria, Großbritannien und Rußland an.

38 Vgl. Wir brauchen mehr Weltinnenpolitik, Rede von Horst Köhler anlässlich des 50. Jahrestags der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 3. Juni 2005 in Berlin, http://www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2005/Re_de_Bundespraesident_Koehler_030605.html

Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II)

Zu einer parlamentarischen Dimension der UN

CHRISTOPH ZÖPEL

Der Deutsche Bundestag hat am 16. Juni 2005 den Beschluß ›Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen‹ gefaßt. Er folgte dem Antrag der Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.¹ Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP enthielten sich der Stimme. Grundlage des Beschlusses ist der einstimmig angenommene Bericht des Unterausschusses Vereinte Nationen im Auswärtigen Ausschuß mit Vorschlägen zu dieser UN-politischen Problematik.² Dieser war vom Bundestagspräsidenten in Auftrag gegeben worden. Der Bericht ist in zwei Hauptteile gegliedert: in Vorschläge zu den parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Bundestages (vgl. hierzu den Beitrag des Verfassers in: VN 3/2005, S. 97–99) und zur Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen mit folgenden Unterpunkten:

- Mögliche Funktionen (der parlamentarischen Dimension);
- Die Interparlamentarische Union (IPU) als Basis;
- Ein ständiger Ausschuß der IPU am Sitz der Vereinten Nationen;
- Förmliche Anerkennung durch die UN;
- Mögliche Einbeziehung der Weltgesellschaft.

Der Unterausschuß hatte zwei öffentliche Anhörungen durchgeführt (siehe unten). Vor der Beschlußfassung im Plenum stimmten die Koalitionsfraktionen ihren Antrag mit der Position des Auswärtigen Amtes ab.

Die Vorschläge des Unterausschusses Vereinte Nationen

Der Deutsche Bundestag hat nach derzeitigem Kenntnisstand als erstes Parlament eines UN-Mitgliedstaats zur Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen Stellung genommen. Seine Position wird der Präsident des Deutschen Bundestages in Beratungen der Präsidenten der der IPU angehörigen Parlamente am 7. und 8. September 2005 in New York einbringen. Die Herbsttagung der IPU vom 17. bis 19. Oktober 2005 in Genf wird sich dann mit dieser Problematik befassen. Das Europäische Parlament hat in seiner EntschlieÙung zur Reform der Vereinten Nationen am 9. Juni 2005 zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen aufgerufen. Absatz 39 der EntschlieÙung lautet:

Das Europäische Parlament »ruft zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (UNPA) innerhalb der Strukturen der UNO auf, die das demokratische Profil und den internen demokratischen ProzeÙ dieser Organisation stärken und es der Welt-Zivilgesellschaft gestatten würde, unmittelbar an den Entscheidungsprozessen teilzuhaben; spricht sich dafür aus, daß diese Parlamentarische Versammlung über das uneingeschränkte Recht auf Information, Teilhabe und Kontrolle verfügen und in der Lage sein sollte, Empfehlungen für die Generalversammlung der Vereinten Nationen anzunehmen.«³

108 (von 200) Mitglieder des Schweizer Nationalrats haben sich in einem Offenen Brief vom 9. Februar 2005 an UN-Generalsekretär Kofi Annan für eine Parlamentarische Versammlung bei den UN ausgesprochen.⁴

Mögliche Funktionen einer parlamentarischen Dimension

In der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion wird eine Parlamentarisierung der globalpolitischen Ebene überwiegend als utopisch, nicht möglich oder auch nicht wünschenswert bezeichnet. Das geht einher mit Auffassungen, daß ›Global Governance‹ eher postparlamentarisch sein würde. Dies mag richtig sein mit Blick auf die



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.

Willensbildung in den Staaten und vor allem bei ihren Regierungen. Es ist jedoch weniger plausibel, wenn die wesentlichen – auf der staatlichen Ebene ausgebildeten – Parlamentsfunktionen auf die Ebene der UN übertragen werden. Der Unterausschuß Vereinte Nationen sieht als wesentliche Parlamentsfunktionen die Wahl und Kontrolle der Exekutive, die Rechtssetzung, das Budgetrecht, die Herstellung von Entscheidungstransparenz und die Vertretung der Gesellschaft. Überträgt man diese Funktionen auf die UN-Ebene ist wohl von der Wahl des Generalsekretärs abzusehen. Seine Kontrolle durch mehr Transparenz der Entscheidungen ist jedoch prinzipiell unproblematisch. Eine regelmäßige Berichterstattung wäre die Grundlage, auf der ein Anhörungsrecht zu besonderen Vorgängen aufbauen könnte. Der wesentliche Unterschied zum generellen Bemühen um Transparenz – sowohl seitens des Informationen anbietenden UN-Sekretariats wie der Informationen nachfragenden ›Zivilgesellschaft‹ – wäre ein festgelegtes parlamentarisches Recht, das als ›Transparenzdurchsetzungsrecht‹ bezeichnet werden könnte.

Was für den UN-Generalsekretär gilt, sollte auch für andere internationale Organisationen, wie den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank oder die Welthandelsorganisation gelten.

Eine parlamentarische Kontrollfunktion im UN-System wird im übrigen bereits wahrgenommen – vom Kongreß der USA. Dies macht die Ablehnung einer parlamentarischen Kontrolle der UN besonders fragwürdig. Genauso fragwürdig ist es, daß diese Kontrollfunktion das Parlament der stärksten Macht im Sicherheitsrat in eigener Zuständigkeit ausübt und nicht eine möglichst alle Mitgliedstaaten repräsentierende Parlamentarische Versammlung.

Ein Problem der Legitimierung tritt zunehmend bei der Schaffung von Völkerrecht auf. Es entsteht bislang hauptsächlich durch völkerrechtliche Verträge, die in der Regel durch Parlamente ratifiziert werden müssen. Sie können allerdings den materielle Gehalt eines Vertrags nicht mehr beeinflussen, sondern ihn lediglich in Gänze annehmen oder ablehnen. Die Mitwirkung einer Parlamentarischen Versammlung der UN, vor allem vor der abschließenden Unterzeichnung, könnte hier eine politische Legitimationsfunktion haben. Diese Legitimationsproblematik hat eine neue Dimension erreicht, seitdem der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus des UN-Sicherheitsrats verbindliches Völkerrecht ohne Ratifizierung setzt.

Eine parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle ist auch für den Haushalt der UN denkbar.

Die IPU als Grundlage einer parlamentarischen Dimension

Regelmäßig stellt sich bei Überlegungen zur Schaffung neuer Institutionen die Frage, ob wirklich Neues etabliert oder an Bestehendes angeknüpft werden soll. Das gilt auch für eine parlamentarische Di-

mension der UN. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Mitglieder der 1889 gegründeten IPU, die Parlamente souveräner Staaten sind. Seit 1996 besteht eine institutionelle Verknüpfung mit den UN: die IPU hat Beobachterstatus, ihr Präsident hat seit 2002 Rede-recht in der Generalversammlung und jährlich führt sie ein ›Parliamentary Hearing‹ in zeitlicher Nähe zum Beginn einer Tagung der Generalversammlung durch.

Der Unterausschuß schlägt deshalb vor, den Weg der institutionellen Gestaltung einer parlamentarischen Dimension der UN über die IPU zu gehen, statt eine neue Institution im UN-System einzurichten, was ja nicht die Auflösung der IPU zur Folge haben müßte und wodurch Parallelstrukturen entstehen könnten.

Das Hauptproblem bei der Gestaltung der parlamentarischen Dimension aus der IPU heraus sind die unterschiedlichen Mitgliedschaften. Die UN haben 191 Mitgliedstaaten, die IPU hat 141 nationale Parlamente sowie die parlamentarischen Versammlungen von sieben Regionalorganisationen als Mitglieder (unter dem Gesichtspunkt der Regionalisierung globaler Politik ist die IPU den UN einen Schritt voraus). Die unterschiedliche Mitgliederzahl ist durch die Mitgliedschaftskriterien bedingt. Während »Mitglied in den Vereinten Nationen [...] alle sonstigen friedliebenden Staaten werden [können], welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und [...] fähig und willens sind, diese zu erfüllen« (Art. 4 Abs. 1 UN-Charta), kann Mitglied der IPU »jedes Parlament werden, das in Einklang mit den Gesetzen eines souveränen Staates gebildet ist, dessen Bevölkerung es repräsentiert und auf dessen Territorium es wirkt.«⁵ Die Existenz eines verfassungsmäßigen Parlaments und das Kriterium der Repräsentation lassen darauf schließen, daß nur Demokratien Mitglieder werden können, wobei dieses Kriterium sehr weit ausgelegt wird: der Volkskongreß der Volksrepublik China und der vom König berufene Majlis al Shura Saudi-Arabiens sind IPU-Mitglieder.

In der völkerrechtlichen Aufwertung des parlamentarischen Prinzips und der IPU kann ein starker Anreiz zur Bildung von möglichst demokratischen Parlamenten in allen UN-Mitgliedstaaten liegen.

Ein ›Ständiger Ausschuß‹ der IPU am Sitz der UN

An der Arbeitsweise und auch an den Arbeitsergebnissen der IPU läßt sich vielfältige Kritik formulieren. Je nach Perspektive läßt sie sich folgendermaßen zusammenfassen:

Aus der Sicht der Parlamente, und hier besonders des Deutschen Bundestages, arbeitet die IPU zu schwerfällig und zu ineffizient. Das gilt vor allem für die alle halbe Jahre stattfindenden Versammlungen von einwöchiger Dauer. Parlamentarier mit besonderen Funktionen innerhalb der IPU müssen in der Regel mit einem Zeitaufwand von fast zwei Wochen rechnen, in denen sie an der Arbeit des eigenen Parlaments nicht teilnehmen.

Aus der Sicht der IPU ist die Mitwirkung der Parlamentarier diskontinuierlich und oft nur zeitlich begrenzt.

Beide Perspektiven sind berechtigt. Für den Deutschen Bundestag gilt, daß bei einem zeitlichen Zusammentreffen einer IPU-Versammlung mit einer Sitzung des Bundestages die mögliche Kanzlermehrheit den Abbruch der Teilnahme an der Versammlung bedeutet, daß Reisegenehmigungen generell nur kurzfristig erteilt werden und so eine kontinuierliche Teilnahme einzelner deutscher Abgeordneter nicht die Regel, sondern die Ausnahme ist.

Da kaum zu erwarten ist, daß sich diese Umstände *ad hoc* ändern lassen, kommt die Generalversammlung der IPU für eine kontinuierliche parlamentarische Arbeit im UN-Rahmen derzeit nicht in Betracht. Der Unterausschuß schlägt deshalb einen besonderen ›Ständigen Ausschuß‹ (›Permanent Committee‹) am Sitz der UN vor, der zeitnah Funktionen der Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen wahrnehmen könnte. Bei einer überschaubaren, handlungsfähigen Größe – vielleicht 30 Mitglieder – wäre ein Zusammentreffen in weniger als Wochenfrist ohne größere logistische Probleme

möglich. Der Ausschuß sollte durch die IPU-Versammlung unter Berücksichtigung regionaler Kriterien gewählt werden. Rein rechnerisch käme bei 30 Mitgliedern ein Parlamentarier auf je 200 Millionen Menschen.

Die förmliche Anerkennung durch die UN

Auf ihrer 59. Tagung im Oktober 2004 hat die Generalversammlung beschlossen, die Frage der Zusammenarbeit mit der IPU auf ihrer 60. und 61. Tagung weiter zu beraten und dazu Beschlüsse zu fassen. Ein solcher Beschluß könnte nach Auffassung des Unterausschusses die Einsetzung einer Parlamentarischen Versammlung als Unterorgan gemäß Art. 22 UN-Charta sein, der vorsieht, daß »die Generalversammlung [...] Nebenorgane einsetzen [kann], soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält.«

Dieser Weg ist erheblich einfacher als eine Änderung der Charta, die von Zweidritteln der Mitgliedstaaten ratifiziert werden muß (Art. 108).

Parlamentarische Versammlung und Weltgesellschaft

Das Prinzip des Parlamentarismus ist das Prinzip der legitimierten Repräsentation der Gesellschaft in der Verfaßtheit des Staates beziehungsweise im politischen System der Gesellschaft. Dies auf die Weltgesellschaft zu übertragen, ist schwer. Eine rein auf die Bevölkerungszahlen beruhende Vertretung der einzelnen Gesellschaften oder Staaten in einer Parlamentarischen Versammlung der UN würde bei einem Vertreter für 10 Millionen Menschen bedeuten, daß einer solchen Versammlung von 600 Parlamentariern etwa 130 Chinesen, 100 Indier, 45 EU-Europäer und 29 US-Amerikaner angehören würden – eine machtpolitische Irrealität. So bleibt der Blick auf gewählte Vertretungen, die um Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen ergänzt werden. Die Kommunalverfassungen der deutschen Bundesländer eröffnen beispielsweise solche Möglichkeiten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Vertretern von Unternehmen und Gewerkschaften zu. Diese gesellschaftlichen Gruppen sind auch auf Welt-ebene organisiert. Religionsgemeinschaften spielen hier ebenfalls eine Rolle: die Katholische Kirche hat aufgrund der Völkerrechtssubjektivität des Vatikans Beobachterstatus bei den UN; dann gibt es die Organisation der Islamischen Konferenz. Es lassen sich also gesellschaftliche Legitimationsstrukturen entwickeln, ergänzend zu der verbesserten Mitwirkung der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs).

Die Anhörungen im Unterausschuß

Der Unterausschuß Vereinte Nationen hat am 14. Februar 2005 und am 14. März 2005 Anhörungen zum Thema einer parlamentarischen Dimension der Vereinten Nationen durchgeführt. Gehört wurden die Wissenschaftler Ernst-Otto Czempiel, Matthias Lutz-Bachmann, Rainer Schmalz-Bruns und Michael Zürn sowie Botschafterin Anda Filip und der belgische Parlamentsabgeordnete Geert Versnick als Vertreter der IPU, weiter Andreas Bummel und Claudia Kissling vom Komitee für eine Demokratische UNO.

Die Sicht der Wissenschaft

Das Spektrum der Analysen und Vorschläge der Wissenschaftler reicht von partiellen demokratischen Defiziten der globalen Politik bis hin zu der gegenwärtigen oder gar definitiven Unmöglichkeit eines demokratischen Weltstaats. Das gegenwärtige System globaler Politik beruht auf der völkerrechtlich geregelten Zusammenarbeit von Staaten, in deren Auftrag die Regierungen handeln. Die internationalen Organisationen sind zuständig für übergreifende zwischenstaatliche Probleme, mit deren Behandlung sie dann von den Regierungen beauftragt sind. Dadurch ist so etwas wie ein ›Exekutiv-Multilateralismus‹ (Zürn) entstanden, der die Parlamente ausschließt. Es wird aber die Illusion aufrechterhalten, diese Zuständigkeit könnte wieder zurück-

geholt und die innerstaatliche Beteiligung der Parlamente wiederhergestellt werden. Schmalz-Bruns sieht entsprechend eine funktional-sektorale, auf verschiedenen Ebenen angesiedelte und netzwerkartige Struktur als Unterbau der internationalen Organisationen. Ein supranationales Gewaltmonopol und, als mögliche Folge, Formen der Gewaltenteilung auf globaler Ebene haben sich bisher jedoch nicht herausgebildet. Ob sie es können, bleibt abzuwarten. Nach Zürn befindet sich die Welt – verglichen mit der Entwicklung der Nationalstaaten und der Gesellschaften – noch im Vorstadium der Französischen Revolution.

Dieser traditionellen Wahrnehmung stehen allerdings die konkreten Entwicklungen entgegen, die zu vier Problemkomplexen gebündelt werden können:

Zunächst

- die Zunahme materieller Politikfelder, die sich nur noch global behandeln lassen (Schmalz-Bruns, Zürn);

Als Folge dessen

- einerseits das Agieren nichtstaatlicher Akteure mit oft moralischer Legitimation (Schmalz-Bruns, Lutz-Bachmann);
- andererseits die Monopolisierung globaler Politik bei Regierungsvertretern und von ihnen herangezogenen Experten und Interessenvertretern (Zürn);

Übergreifend

- in der historisch politikwissenschaftlichen Wahrnehmung des Wandels von der Staatenwelt zur Gesellschaftswelt (Czempiel).

Die vorgeschlagenen Lösungen stimmen mit den analysierten Problemkomplexen überein:

- Der Zunahme der Politikfelder und dem Agieren nichtstaatlicher Akteure entspricht die organisierte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Tätigkeit der Vereinten Nationen, wobei die Vorschläge des Cardoso-Panels⁶ als Grundlage dienen können.
- Der Monopolisierung globaler Politik bei den Exekutiven entsprechen Ansätze der Gewaltenteilung, in montesquiescher Tradition die Stärkung zunächst der Judikative (Zürn), in föderaler Tradition die regionale Integration von Mitgliedstaaten.
- Der Sicht auf die Gesellschaftswelt entspricht die Parlamentarisierung der Generalversammlung durch Repräsentation vielfältigster gesellschaftlicher Kräfte in funktionaler und regionaler Streuung. Letztere Position vertritt emphatisch Czempiel, wobei ihm Zürn ausdrücklich nicht widerspricht.

Die wichtigste Erkenntnis der Anhörungen mit Blick auf die weltgesellschaftliche Repräsentation ist die auseinandergelungene Beschreibung und Bewertung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Gegenüber stehen sich exemplarisch Schmalz-Bruns und Czempiel.

Schmalz-Bruns sieht als global relevante Akteure unterschiedliche zivilgesellschaftliche Gruppen, die ihre Autorität aus unterschiedlichen Quellen generieren: muslimischen, rechtlichen, sachlichen. Von besonderem Gewicht ist dabei die moralische Qualität der sich herausbildenden Öffentlichkeit. Czempiel hingegen stellt fest, daß es nicht genüge, von der Zivilgesellschaft zu sprechen, denn auch Bürgerkriege und der politische Terrorismus würden von gesellschaftlichen Akteuren hervorgerufen und getragen. Generell träten gesellschaftliche Akteure gleichberechtigt mit den staatlichen auf.

Die Diskrepanz zwischen Schmalz-Bruns und Czempiel läßt sich zugespitzt zusammenfassen: gesellschaftliche globale Akteure zeichnet Moral aus; gesellschaftliche Akteure können gewaltbereit sein oder ökonomische Macht ausüben.

Czempiel schlägt als Konsequenz die Parlamentarisierung der UN-Generalversammlung vor. Dabei handelt es sich nicht um eine Parlamentarisierung der UN im staatsrechtlichen Sinn, »denn die UN sind kein Weltstaat.« Aber die Generalversammlung als Konferenz der Botschafter, also der Exekutiven, muß um die Vertreter von gesellschaftlichen Akteursgruppen erweitert werden, nicht nur durch NGOs, auch durch die großen gesellschaftlichen Verbände. »Das sind die Transnational

Corporations (TNC), die großen Religionen mit ihren Denominationen, die Interessenverbände, die großen politischen Gruppierungen [...]«.

Czempiel wie Zürn sehen in der parlamentarischen Dimension der Generalversammlung kein weltstaatliches Parlament, weil die UN kein Weltstaat werden, beziehungsweise weil ein Parlament klare Funktionen hat. Zürn stellt – zu Recht – klar, daß eine Versammlung von Parlamentariern noch kein Parlament ist; seine notwendigen Funktionen sind die Kontrolle und Abwahl von Regierungen, die Gesetzgebung und die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der Wähler. Für diese – vollen – parlamentarischen Funktionen fehlen zur Zeit auf globaler Ebene noch die Voraussetzungen.

Die parlamentarisierte Generalversammlung, so Czempiel, oder die Beteiligung von Parlamentariern an den nationalen Delegationen (Zürn) sind die gegenwärtig gangbaren Lösungen.

Möglichkeiten und Perspektiven der IPU

In Botschafterin Anda Filips Beitrag sind die perspektivischen Dimensionen der Arbeit der IPU wichtig:

- Erster Beitrag ist die Vernetzung von Parlamenten bei den globalpolitischen Problemen mit dem Ziel der Beeinflussung der Regierungen wie der Öffentlichkeit;
- Zweiter Beitrag sind Bemühungen der Ausbreitung der parlamentarischen Demokratie in Staaten, die bislang nicht entsprechend verfaßt sind;
- Dritter Beitrag ist die weitere Einbeziehung der parlamentarischen Dimension in das UN-System, aufbauend auf den Vereinbarungen seit 1996. Dabei wurde die IPU als einzigartige, länderübergreifende Organisation nationaler Parlamente definiert. Aus dieser Definition läßt sich der Anspruch der IPU auf die Ausübung einer Kontrollfunktion für UN-Aktivitäten ableiten. Diesen Anspruch zu formulieren, ist im Kontext der Beratungen der Generalversammlung über den Cardoso-Bericht bereits vereinbart. Prinzipien für eine entsprechende Institutionalisierung sollten sein: Unabhängigkeit im Sinne der Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive sowie Konzentration auf die zentralen Themen der globalen Agendasetzung der IPU.

Stellungnahme des Komitees für eine demokratische UNO

Die Stellungnahme von Claudia Kissling zeigt, daß der Gedanke einer globalen beziehungsweise universellen parlamentarischen Dimension seit dem 18. Jahrhundert existiert. Er ist stark mit föderativen Bestrebungen verbunden und wurde im Zusammenhang mit der Gründung von Völkerbund und UN diskutiert. Weitergehende Schritte scheiterten schon bei der Gründung des Völkerbunds am Widerstand der Regierungen, allen voran der amerikanischen. Die Versammlung von Parlamenten, die IPU, sei keine zufriedenstellende Lösung, sondern weniger als eine Parlamentarische Versammlung. Die IPU könnte sich jedoch zu dieser entwickeln.

Zwei Fragen bei den Ausführungen von Andreas Bummel waren für den Unterausschuß von besonderem Interesse:

- Die Zusammensetzung der Parlamentarischen Versammlung: Die Mitglieder sollen von den Parlamentariern der beteiligten Parlamente gewählt werden. Als Oberzahl der Mitglieder werden 700 bis 900 genannt. Die Zusammensetzung sollte durch eine an der Bevölkerungszahl orientierte abgestufte Mitgliederstaffelung erfolgen, bei der die kleineren Staaten begünstigt werden.
- Die völkerrechtliche Umsetzung sollte durch Ankoppelung der Parlamentarischen Versammlung an eine Institution im UN-System beginnen. Geeignet sei dazu die Anbindung an die Generalversammlung als Nebenorgan oder Sonderorganisation. Das wäre unterhalb der Schwelle einer Änderung der Charta möglich, auf Beschluß der Generalversammlung nach Art. 22 UN-Charta oder über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein abschließendes Kooperationsabkommen mit den UN.

Der Kompromiß zwischen Bundestag und Auswärtigem Amt

Der Bericht des Unterausschusses nahm eine Reihe der Anregungen der Wissenschaftler, der IPU-Vertreter und des Komitees auf. Durch die Ankündigung der Bestrebungen des Bundeskanzlers zur Auflösung des Bundestages am 22. Mai 2005 wurde die Zeit für die Beschlußfassung des Bundestages knapp. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß erbrachten keinen Konsens zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. So blieb nur der Weg eines Mehrheitsbeschlusses, getragen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den aber vor allem die Partei des Bundesaußenministers von einvernehmlichen Formulierungen mit dem Auswärtigen Amt abhängig machte. Dieses Einvernehmen wurde erzielt und brachte vor allem zwei Modifizierungen am Vorschlag des Unterausschusses.

1. Es gibt keine Festlegung auf ein konkretes völkerrechtliches Verfahren zur Institutionalisierung einer parlamentarischen Dimension im UN-System. Der Verweis auf Art. 22 UN-Charta wurde ersetzt durch die Formulierung, die Frage bedürfe weiterer Erörterung in den Vereinten Nationen. Gelegenheit dafür könne der in der Resolution der Generalversammlung (A/RES/59/19) über die Beziehungen zwischen der IPU und den UN aus dem Jahr 2004 gefaßte Beschluß bieten, das Thema Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union auf die Tagesordnung der 61. Generalversammlung im Jahr 2006 zu setzen.
2. Die materiell entscheidenden Bedenken des Auswärtigen Amtes richteten sich auf die Darstellung der parlamentarischen Funktionen eines denkbaren gewählten ›Weltparlaments‹ und die daraus abgeleiteten Aufgaben und Kompetenzen der parlamentarischen Versammlung der UN. Von den Vorschlägen des Unterausschusses entfielen so die Mitwirkung an der Beratung und Ratifizierung multilateraler Verträge, die Mitwirkung an Aufstellung und Kontrolle des Haushalts, das ›Transparenzdurchsetzungsrecht‹ und die transparente Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft.

An deren Stelle traten:

- zeitnahe Begleitung wichtiger UN-Vorhaben;
- Stellungnahmen zu Berichten des UN-Generalsekretärs, zu UN-Konferenzen, usw.;
- Verfolgung der Arbeit der UN-Organen;
- Bewertung aktueller Trends in den Vereinten Nationen;
- Abgabe von Empfehlungen vor Verhandlungsprozessen/Entscheidungen;
- Dialog mit dem Sekretariat, mit UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft;
- Zirkulieren ihrer Berichte und Empfehlungen.

Gemessen an den Kategorien Zürns für die Abgrenzung einer Versammlung von Parlamentariern zu einer Parlamentarischen Versammlung mit wirksamen Funktionen war eine echte gewaltenteilige globale Parlamentarisierung gegenüber dem Auswärtigen Amt nicht durchsetzbar. Das entspricht einer Grundposition, die an der Staatenwelt mit gouvernementalem Monopol festhält. Bislang ist auch im Auswärtigen Ausschuß kein mehrheitliches Abweichen von dieser Position festzustellen. Das macht sich parlamentsorganisatorisch daran fest, daß die Institutionalisierung von Unterausschüssen, die sich mit UN- oder globalpolitischen Belangen befassen, als Kompetenzverlust betrachtet wird. Es wird noch ein längerer Weg sein, bis sich der Bundestag als deutscher Teil einer globalen demokratischen Gewaltenteilung versteht, zu dem ein global funktionsfähiger Parlamentarismus gehört.

1 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5690, v. 15.6.2005.

2 Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen, Bericht des Unterausschusses der Vereinten Nationen im Auswärtigen Ausschuß, v. 11.5.2005.

3 Der Entschließungsantrag, am 30.5.2005 von Armin Laschet eingebracht, wurde am 9.6.2005 vom Parlament als ›Entschließung des Europäischen Parlaments zur Reform der Vereinten Nationen‹, Dok. Nr. B6-0328/2005, angenommen; <http://www2.europa.int/omk/sipade2?L=DE&OBJID=96290&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N#def1>

4 Offener Brief an UNO-Generalsekretär Kofi Annan, v. 9.2.2005; siehe Swissinfo (Switzerland's news and information platform): <http://www.swissinfo.org/sde/swissinfo.html?siteSect=106&sid=5527781>

5 Vgl. Article 3: 1. Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request affiliation to the Inter-Parliamentary Union [...], Statuten der Interparlamentarischen Union, <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>

6 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.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Ein Scherbenhaufen

HARALD MÜLLER

Nichtverbreitungsvertrag: Die Überprüfungs-konferenz scheitert – keine gemeinsame Schlußklärung – statt Führungsrolle Blockadehaltung der USA – Iran größter Nutznießer

Vom 2. bis zum 27. Mai 2005 fand in New York die siebte Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen statt. Der Nichtverbreitungsvertrag NVV (Non Proliferation Treaty – NPT) hat gegenwärtig 188¹ Mitgliedstaaten. Die drei großen Ziele des Vertrags sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von

Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungs-konferenzen sind darauf ausgelegt, einvernehmlich festzustellen, wie der Status der Vertragserfüllung nach den Ereignissen der Überprüfungsperiode zu bewerten ist und welche spezifischen Anstrengungen die Vertragsgemeinschaft unternehmen soll, um das Regime zu stärken. Dieses Einvernehmen schlägt sich in einer gemeinsamen Schlußklärung nieder.² Nichts davon geschah im Mai in New York. Die Konferenz versagte auf ganzer Linie an ihrer Aufgabe, der Weltöffentlichkeit die Stärke und Einigkeit der Vertragsgemeinschaft zu demonstrieren. Statt dessen bot sie das seltsame Schauspiel einer prozeduralen Nabelschau: Drei Viertel der Konferenz verbrachten die Delegationen mit Streitereien über die Tagesordnung, das Arbeitsprogramm die Einsetzung von Unterausschüssen und die Zuordnung von Zeitabschnitten zu Ver-

handlungsgegenständen. Für Beobachter grenzte es an absurdes Theater.

Dieses Versagen wiegt schwer. Der NVV fährt ohnedies in schwerem Wasser: Der Vertragsaustritt Nordkoreas, das Problem des iranischen Nuklearprogramms, das undefinierte Verhältnis zu den drei ›Außenseitern‹ Israel, Indien und Pakistan zehren an der Stabilität des Regimes.³ Gerade gegenüber den Nichtmitgliedern und den ›Abweichlern‹ aus der Vertragsgemeinschaft wäre es wichtig gewesen, Entschlossenheit zu demonstrieren. Die New Yorker Streitereien erweitern deren Handlungsspielräume noch, weil sie die Befürchtungen minimieren, künftig Ziel global abgestimmter Sanktionen zu werden.

Der Schlüssel zum Mißerfolg: Die amerikanische Politik

Dieses Ergebnis ist nur vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Interessen und der Haltung