



# Eine globale Stimme für alle Menschen: eine UN- Weltbürgerinitiative

Ein Bericht der Kampagne für eine UN-Weltbürgerinitiative  
Von Dr. James Organ und Dr. Ben Murphy

Veröffentlicht von



**DEMOCRACY  
WITHOUT  
BORDERS**



**DEMOCRACY INTERNATIONAL**



Unterstützt und ins Deutsche übersetzt von Mehr Demokratie e.V.



**MEHR  
DEMOKRATIE**

Eine globale Stimme für alle Menschen: eine UN-Weltbürgerinitiative  
Ein Bericht der Kampagne für eine UN-Weltbürgerinitiative

Verfasst von Dr. James Organ und Dr. Ben Murphy

Englische Originalausgabe veröffentlicht 2019 von Democracy Without Borders, Democracy International, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation (Weltallianz für Bürgerbeteiligung).

Deutsche Fassung von Mehr Demokratie e.V., Mai 2020.  
Übersetzung Lisa Thill-Möller

Diese Arbeit wird unter der Creative Commons Attribution-Non Commercial-No Derivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0) veröffentlicht. Um eine Kopie der Lizenz zu sehen, besuchen Sie bitte [www.creativecommons.org](http://www.creativecommons.org).

Cover-Design & Layout: Aline Koeppen Mehr Demokratie e.V.

Besuchen Sie unsere Website unter  
[www.worldcitizensinitiative.org](http://www.worldcitizensinitiative.org)

# Inhalt

Zusammenfassung	4
Vorwort zur englischen Originalausgabe	5
Abkürzungen	7
Eine Stimme für globale Bürger*innen: eine UN-Weltbürgerinitiative	8
Einführung	8
Bürger*innenbeteiligung auf internationaler Ebene	10
Vorläufige Herausforderungen	11
Der demokratische Wert von Bürgerinitiativen	13
Die Europäische Bürgerinitiative	15
Umsetzung der Weltbürgerinitiative	17
Schritt 1: Aufbau einer Bürgerinitiative	17
Der Organisationsausschuss	17
Registrierung der Initiative	19
Registrierungsverwaltung	20
Schritt 2: Sammlung von Unterschriften	23
Schwellenwerte	23
Unterstützungsberechtigung	25
Schritt 3: Einreichung der Initiative und Antwort	26
WBI-Vorschlag im Rahmen der Zuständigkeit der Generalversammlung	26
WBI-Vorschlag im Rahmen der Zuständigkeit des Sicherheitsrates	28
Fazit: Weltbürgerinitiative: Zeit zum Handeln	29
Aufruf: Wir, die Völker: Es ist an der Zeit, den Menschen bei der UNO eine Stimme zu geben	29

# Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht empfiehlt, dass die Vereinten Nationen (UN) ihre demokratische Legitimierung durch die Schaffung des Instruments einer Weltbürgerinitiative (WBI) stärken sollten, das es den Bürger\*innen der Welt ermöglicht, Vorschläge auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung oder des UN-Sicherheitsrates zu setzen. Dieses Papier stellt fest, dass eine WBI rechtlich machbar ist und soll Anstoß für Diskussionen geben, die zu ihrer Etablierung führen werden.

Das Papier bietet Hintergrundinformationen zum Konzept von Bürger\*inneninitiativen im allgemeinen und diskutiert Herausforderungen bei der Formalisierung der direkten Bürger\*innenbeteiligung im Umfeld der UN. Die Erfahrungen mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) und die daraus zu ziehenden Lehren werden untersucht. Ein rechtlicher Rahmen für die Gründung einer WBI wird im Detail geprüft. Der Bericht empfiehlt, dass das Instrument einer WBI gemäß Artikel 22 der UN-Charta als Nebenorgan der Vereinten Nationen eingerichtet werden könnte, wenn dies von einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung unterstützt wird. Dazu gehören auch die Annahme detaillierter Verfahrensregeln und die Einsetzung eines WBI-Verwaltungsrates.

Laut diesem Bericht würde das Funktionieren einer WBI in drei Schritten erfolgen: (1) Registrierung der Initiative, (2) Sammlung von Unterschriften sowie (3) Einreichung der Initiative und Antwort.

Der Bericht empfiehlt, dass jede WBI von einem Organisationsausschuss registriert wird, der aus Personen besteht, die kein offizielles politisches Amt und keine formellen Vertreter\*innen von Organisationen der Zivilgesellschaft sind. Darüber hinaus soll der Organisationsausschuss der WBI jeweils geografisch repräsentativ sein und seine Mitglieder sollten zumindest aus folgenden UN-Regionen stammen: fünf Mitglieder aus afrikanischen und asiatischen Staaten, eines aus osteuropäischen Staaten, zwei aus lateinamerikanischen Staaten und zwei aus westeuropäischen und anderen Staaten.

Nach seiner Einsetzung wird ein WBI-Ausschuss einen Vorschlag ausarbeiten und ihn dann formell beim WBI-Verwaltungsrat, der Vorschläge annehmen oder ablehnen kann, zur Registrierung einreichen. Der Bericht schlägt vor, dass nur solche Vorschläge zugelassen werden sollten, die mit den Zielen der UN-Charta gemäß Artikel 1 übereinstimmen. In diesem Rahmen können Vorschläge einen breiten Anwendungsbereich haben. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, Reformvorschläge zu unterbreiten oder Änderungen an der UN-Charta vorzuschlagen. Beschwerden gegen Entscheidungen des WBI-Verwaltungsrates werden von einer unabhängigen Ombudsperson bearbeitet.

Der Bericht empfiehlt, dass eine WBI innerhalb von 18 Monaten nach der Registrierung zur Einreichung berechtigt wäre, wenn sie (1) die Unterstützung von mindestens 0,5 Prozent der Bevölkerung von zehn UN-Mitgliedstaaten nach den gleichen geografischen Kriterien wie für die Zusammensetzung des WBI-Organisationsausschusses erhält und (2) wenn ein absoluter Schwellenwert von fünf Millionen Unterschriften erreicht wird. Der Bericht fordert, dass jede\*r in der Lage sein sollte, eine WBI zu unterstützen, und es sollten verlässliche digitale Werkzeuge eingerichtet werden, um die Sammlung von Unterschriften zu erleichtern. Die Überprüfung von Unterschriften erfolgt stichprobenartig anhand von Angaben zu Wohnsitz und Geburtsdatum.

Der Bericht sieht vor, dass ein erfolgreicher WBI-Vorschlag automatisch auf die Tagesordnung der Generalversammlung oder des Sicherheitsrates gesetzt wird. Generalversammlung oder Sicherheitsrat sind dann verpflichtet, als Reaktion auf den Vorschlag eine Resolution auszuarbeiten, über die anschließend abgestimmt wird. Während der Debatte sollte der WBI-Organisationsausschuss Stellung nehmen können. Die abstimmenden Staaten sollten verpflichtet sein, eine Begründung über ihr Abstimmungsverhalten zu veröffentlichen, unabhängig davon, ob sie für die Resolution stimmen oder nicht, um dem WBI-Organisationsausschuss Transparenz zu verschaffen.

## **Vorwort zur englischen Originalausgabe**

Im Jahr 2020 feiern die Vereinten Nationen ihr 75-jähriges Bestehen unter dem Motto „Die Zukunft, die wir wollen, die Vereinten Nationen, die wir brauchen: Wir bekräftigen unser gemeinsames Bekenntnis zum Multilateralismus“<sup>1</sup>. Meist wird davon ausgegangen, dass die Zukunft, die wir wollen, durch eine vollständige Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, die in der Agenda 2030 verankert sind, repräsentiert wird.

Der zweite Teil des Jubiläumsmottos ist komplizierter. Wie sehen die UN aus, die wir brauchen? Die Welt hat sich in den Jahrzehnten seit der Gründung der UN stark verändert. Es ist notwendig, eine Bestandsaufnahme zu machen und zu prüfen, welche Änderungen erforderlich sind. Aus unserer Sicht sind die UN ein unverzichtbares Zentrum für globale Beratung und Zusammenarbeit und für globales Handeln. Die Rolle der UNO als Hüterin universeller Normen und Werte bleibt unerschütterlich. Der Begriff des Multilateralismus muss sich jedoch über das rein zwischenstaatliche Engagement hinaus entwickeln.

Wer sich derzeit für den Multilateralismus einsetzt, sollte mehr denn je würdigen, dass der Erfolg der Vereinten Nationen von starken Partnerschaften mit den sogenannten Major Groups und Interessenvertreter\*innen auf der ganzen Welt abhängt. Wie der Erdgipfel 2012 feststellte, erfordert nachhaltige Entwicklung deren sinnvolles Engagement und aktive Teilnahme an Prozessen, die zur Entscheidungsfindung, Planung und Umsetzung von Richtlinien und Programmen auf allen Ebenen beitragen.<sup>2</sup> Mit dem vorliegenden Bericht wollen wir einen Schritt weiter gehen. Leider gibt es kein formelles UN-Instrument, das es einzelnen Bürger\*innen ermöglicht, die Arbeit der UN zu beeinflussen. „Wir, die Völker“, in deren Namen sie vor 75 Jahren gegründet wurden, sind dazu eingeladen die Vereinten Nationen, die wir brauchen, und die Vereinten Nationen, die wir wollen, mitzuformen. Eine globale Organisation, die niemanden zurücklassen will – wie die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung der Agenda 2030 zugesagt haben<sup>3</sup> – muss alle einbeziehen. Tatsächlich hat die UN-Generalversammlung wiederholt das „Recht auf gerechte Teilhabe aller, ohne jegliche Diskriminierung, an nationalen und globalen Entscheidungen“ deklariert.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> United Nations. Commemoration of the Seventy-Fifth Anniversary of the United Nations. UN-Dokument A/RES/73/299, 14. Juni 2019.

<sup>2</sup> United Nations. The Future We Want: Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development. UN-Dokument A/RES/66/288, 27. Juli 2012. Para. 42ff.

<sup>3</sup> United Nations. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. UN-Dokument A/RES/70/1, 25. September 2015. Präambel.

<sup>4</sup> United Nations. Promotion of a Democratic and Equitable International Order. UN-Dokument A/RES/59/193, 20. Dezember 2004. Para. 4 (h); siehe auch neueste Resolution A/RES/73/169, Absatz 1. 6 (h).

Um dies zu ermöglichen, wird in diesem Bericht die Schaffung einer Weltbürgerinitiative empfohlen. Mit diesem Instrument können die Bürger\*innen der Welt der UN-Generalversammlung oder dem UN-Sicherheitsrat Vorschläge unterbreiten, wenn es ihnen gelingt, genügend Unterstützung von Mitbürger\*innen aus der ganzen Welt zu erhalten. Ähnliche Mechanismen gibt es in vielen Ländern auf nationaler oder subnationaler Ebene. Ein wichtiges Beispiel, auf das sich dieser Bericht stützt, ist die Europäische Bürgerinitiative, das erste supranationale Instrument dieser Art mit dessen Hilfe im Detail erklärt werden kann, wie eine Weltbürgerinitiative funktionieren würde. Sicherlich müssen viele technische Details weiter diskutiert und der politische Wille mobilisiert werden. Dennoch betonen wir in diesem Bericht, dass eine Weltbürgerinitiative machbar ist und dass alle Herausforderungen im Interesse der Beteiligung von „Wir, die Völker“ überwunden werden können.

Wir sind überzeugt, dass die UN, die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und die Weltbürger\*innen gleichermaßen von der direkten Verbindung profitieren werden, die eine Weltbürgerinitiative herstellt, und dass ihre Gründung einen wichtigen Schritt nach vorn für die UN darstellen wird. Natürlich ist eine Weltbürgerinitiative ein Vorschlag, der die anderen laufenden Bemühungen wie die Einbeziehung der Major Groups und der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen oder die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen ergänzt.

Die Weltbürgerinitiative ist ein Vorschlag, der mit dem Konzept der bürger\*innenzentrierten multilateralen Zusammenarbeit im Geiste der Weltbürgerschaft übereinstimmt.<sup>5</sup> Sie kann ein Schlüsselement für die lang ersehnte Revitalisierung der UN-Generalversammlung sein. Wir fordern Vertreter\*innen der UN-Mitgliedstaaten auf, diesen Bericht zu prüfen und einen offenen und integrativen Vorbereitungsprozess für die Einrichtung einer Weltbürgerinitiative der UN einzuleiten. Wir laden zivilgesellschaftliche Gruppen und Einzelpersonen ein, sich der internationalen Kampagne für eine UN-Weltbürgerinitiative anzuschließen und ihre eigenen Kommentare und Gedanken zu den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen und Überlegungen vorzubringen.

Im Namen der Kampagne für eine UN-Weltbürgerinitiative

Andreas Bummel, Geschäftsführer, Democracy Without Borders  
Bruno Kaufmann, Vorstandsmitglied, Democracy International  
Lysa John, Generalsekretärin, CIVICUS: Weltallianz für Bürgerbeteiligung

November 2019

Ralf-Uwe Beck, Vorstandssprecher, Mehr Demokratie e.V.

Juni 2020

<sup>5</sup> People-Centered Multilateralism: A Call to Action. 67th United Nations DPI NGO Conference, Aug. 2018.

## **Abkürzungen**

EBI	Europäische Bürgerinitiative
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der VN
EU	Europäische Union
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
EUV	Vertrag über die Europäische Union
UNO	Vereinte Nationen
UN	Vereinte Nationen
WBI	Weltbürgerinitiative

# Eine Stimme für globale Bürger\*innen: eine UN-Weltbürgerinitiative

## Einführung

Bisher wurden die Diskussionen über die demokratische Legitimität und Entwürfe für neue Formen der Demokratie auf staatlicher oder substaatlicher Ebene geführt. Im Rahmen der Globalisierung und der verstärkten Zusammenarbeit in Fragen, die früher in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fielen, haben die internationalen Institutionen jedoch in jüngster Zeit ihren Kompetenzbereich erheblich erweitert und Maßnahmen ergriffen, um auf ein wachsendes Spektrum globaler Fragen zu reagieren: von Frieden, Wirtschaft und humanitären Angelegenheiten bis hin zu Handels- und Umweltfragen. Infolge dieser Entwicklung üben internationale Institutionen zunehmend Macht in einer Weise aus, die erhebliche (oft negative) Auswirkungen auf Einzelpersonen hat. Der zunehmende normative Einfluss eigenständiger internationaler Institutionen – insbesondere der Welthandelsorganisation, des Internationalen Währungsfonds und der Vereinten Nationen – hat die Grundhaltung von Staaten, Wissenschaftler\*innen und der breiteren Zivilgesellschaft deutlich verändert; immer häufiger wird die Frage der demokratischen Legitimität *über den Staat hinaus*, insbesondere im Hinblick auf internationale Institutionen, gestellt.<sup>6</sup> Tatsächlich wurde das Demokratiedefizit des Völkerrechts und der Global Governance als „eine der zentralen Fragen – vielleicht *die* zentrale Frage – in der heutigen Weltpolitik“ bezeichnet.<sup>7</sup> Dieser Schritt hin zur Demokratisierung des Völkerrechts und zu Global Governance ist Teil einer so genannten dritten demokratischen Transformations<sup>8</sup> und spiegelt eine Reduzierung der Autonomie der Nationalstaaten in einer zunehmend vernetzten Welt wider.

Eine grundlegende These dieses Berichts besteht darin, dass die UNO versuchen sollte, ihre demokratische Legitimierung weiter zu entwickeln – und dass dies durchaus möglich ist, obgleich mit einer solchen Entwicklung in einem neuen politischen Umfeld wie der UNO immer auch Schwierigkeiten einhergehen. De Burca schlägt hierzu einen „Ansatz des demokratischen Strebens“ vor, der davon ausgeht, dass internationale Organisationen demokratisch legitimiert werden können und sollten:

Das vorherrschende Demokratiemodell kann nicht einfach von nationaler auf die internationale Ebene projiziert werden. Dennoch können und sollten wir bei der Gestaltung oder Reformierung transnationaler Ordnungspolitik versuchen, die Grundwerte der Demokratie in eine realisierbare institutionelle Form zu übersetzen. Der Ansatz des demokratischen Strebens basiert zunächst auf dem Grundsatz der größtmöglichen *Beteiligung* und *Vertretung* aller derjenigen, die sich dafür einsetzen, dass der Demokratisierungsprozess zum Wohl der Gemeinschaft abläuft.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> JS Nye, 'Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable' (2001) 80(4) Foreign Affairs <https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-07-01/globalizations-democratic-deficit-how-make-international-institutions-more>.

<sup>7</sup> A Moravcsik, 'Is There a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis' (2004) 39 Government and Opposition 336, 336.

<sup>8</sup> R Dahl, *Democracy and its Critics* (Yale University Press 1989)

<sup>9</sup> G De Burca, 'Developing Democracy Beyond the State' (2008) Columbia Journal of Transnational Law 221, 276-277.



Die von De Burca hervorgehobene Unterscheidung zwischen Vertretung und Beteiligung ist von zentraler Bedeutung für demokratische Debatten auf allen Regierungsebenen, auch im Zusammenhang mit einer demokratischen Reform der Global Governance.

Eine Demokratisierung im Sinne der repräsentativen Demokratie könnte auf der Idee der „souveränen Gleichheit der Staaten“ beruhen (UN-Charta, Artikel 2, Absatz 1). So ist beispielsweise in der UN-Generalversammlung jeder UN-Mitgliedstaat vertreten; Beschlüsse werden nach dem das Prinzip „ein Staat, eine Stimme“ gefasst. Dies schafft ein gewisses Maß an *repräsentativer* Demokratie auf internationaler Ebene.<sup>10</sup> Allerdings sind der Debatte um die Demokratisierung durch dieses Verständnis von Repräsentation jenseits des Nationalstaates, das in einem traditionellen, staatszentrierten Paradigma des Völkerrechts verwurzelt ist, klare Grenzen gesetzt. So betont Peters, dass Global Governance nur insoweit vorübergehend demokratisch legitimiert ist, als dass internationale Institutionen durch die Staaten gegenüber ihren Bürger\*innen rechenschaftspflichtig sind.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang keimten in jüngster Zeit die Ideen eines Weltparlaments (als durch Bürger\*innen direkt gewählte globale repräsentative Institution)<sup>12</sup> und der politischen Partizipation der Bürger\*innen (als Mittel zur Demokratisierung der Global Governance) beispielsweise in einer Weltbürger\*innenversammlung auf.<sup>13</sup> Unser Bericht trägt zu dieser Debatte darüber bei, wie wir eine Beteiligung der Weltbürger\*innen ermöglichen können, indem wir die rechtliche Machbarkeit der Einrichtung einer Weltbürgerinitiative<sup>14</sup> (WBI) prüfen. Solche direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente werden auf Staatsebene schon in mehreren Mitgliedstaaten überall auf der Welt eingesetzt. Unser Vorschlag sieht vor, dass eine Bürger\*inneninitiative an den Kontext der UNO angepasst wird, um es allen Bürger\*innen der Welt zu ermöglichen, politische Vorschläge zu unterbreiten und zu unterstützen. Sobald die Organisator\*innen einer WBI ausreichende Unterstützung erhalten hätten, würde dieser Vorschlag auf die Tagesordnung eines der wichtigsten politischen Organe der Vereinten Nationen gesetzt: der Generalversammlung oder, wenn die Initiative die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beträfe, des Sicherheitsrates. Wir schlussfolgern in unserem Bericht, dass die Einrichtung eines WBI-Mechanismus sowohl rechtlich machbar als auch politisch von Vorteil für die globale Demokratie im Allgemeinen und für die UN im Besonderen wäre.

Diese Untersuchung des Vorschlags zur Einführung einer WBI ist in die folgenden fünf Abschnitte unterteilt. Zuerst werden mehrere Beispiele für bestehende Mechanismen zur individuellen Beteiligung an Global Governance Strukturen gegeben. Zweitens wird auf Herausforderungen bei der Umsetzung der direkten Bürger\*innenbeteiligung im Rahmen der Vereinten Nationen eingegangen, und es wird diskutiert, wie diese Herausforderungen gemeistert werden könnten. Drittens liefern wir eine allgemeine Definition von Bürger\*inneninitiativen und erläutern die Grundlage für eine demokratisch wertvolle Bürger\*inneninitiative. Der vierte Abschnitt befasst sich mit den Lehren, die aus den Erfahrungen der EBI zu ziehen sind. Im letzten Abschnitt zeigt der Bericht den rechtlichen

<sup>10</sup> Siehe im Allgemeinen: TD Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power* (Lynne Rienner 2006).

<sup>11</sup> A Peters, 'Dual Democracy' in J Klabbers, A Peters and G Ulfstein (eds), *The Constitutionalization of International Law* (Oxford University Press 2009) 263, 264.

<sup>12</sup> Jo Leinen and Andreas Bummel, *A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century* (Democracy Without Borders 2018); siehe auch die Kampagne für ein Parlament bei der UNO < [www.unpacampaign.org](http://www.unpacampaign.org)>.

<sup>13</sup> J Dryzek, A Bachtiger & A Mllewicz, 'Toward a Deliberative Global Citizens' Assembly' (2001) 2(1) *Global Policy* 33.

<sup>14</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit verwenden wir den Begriff Weltbürgerinitiative. Die Initiative schließt natürlich alle Weltbürger\*innen unabhängig vom Geschlecht ein.

Rahmen für die Einrichtung einer WBI auf, die in drei Phasen unterteilt ist: die Registrierung einer WBI, die Sammlung von Unterschriften und die Einreichung einer erfolgreichen Initiative.

## **Bürger\*innenbeteiligung auf internationaler Ebene**

Die laufenden Diskussionen über eine verstärkte Beteiligung auf internationaler Ebene haben sich bisher vor allem auf die Rolle der Zivilgesellschaft konzentriert. So wurde die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Global Governance auf dem Millenniumsgipfel 2000<sup>15</sup> und insbesondere auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 anerkannt.<sup>16</sup> In seinem „Millenniumsbericht“ erklärte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, die UNO:

muss weiter für die Beteiligung verschiedener Akteur\*innen geöffnet werden, deren Beiträge die Globalisierung voranbringen. Je nach Fragestellung können dies zivilgesellschaftliche Organisationen, der Privatsektor, Parlamentarier\*innen, lokale Behörden, wissenschaftliche Verbände, Bildungseinrichtungen und viele andere sein.<sup>17</sup>

Darüber hinaus hat die Generalversammlung in ihren Resolutionen zur „Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung“ immer wieder betont, dass die Verwirklichung einer solchen Ordnung die Anwendung des „Rechts auf gerechte Beteiligung aller ohne jede Diskriminierung an nationalen und globalen Entscheidungen“ voraussetzt.<sup>18</sup> Der Expertenbericht über die Beziehungen der Vereinten Nationen zur Zivilgesellschaft (Cardoso-Bericht) skizzierte die „Demokratiedefizite in der Global Governance“ und stellte fest, dass eines der Schlüsselprinzipien der repräsentativen Demokratie darin besteht, die Bürger\*innen an Entscheidungen, die sie betreffen, zu beteiligen und ihnen die Verantwortlichkeit für diese Entscheidungen zu übertragen.<sup>19</sup> Der Cardoso-Bericht betont ausdrücklich die mögliche Rolle der UNO in diesem Zusammenhang und, dass sie im Mittelpunkt aller Bemühungen um eine „Neugestaltung“ der Demokratie stehen sollte, um sie an die heutigen globalen Realitäten und Bedürfnisse anzupassen.<sup>20</sup>

Im Rahmen dieser Entwicklung erhielten in den letzten Jahren auch Einzelpersonen begrenzte, formelle Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der Global Governance. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die

15 We the Peoples Millenniumsgipfelerklärung und Aktionsplan, 'Strengthening the UN for the 21st Century' (26 May 2000) (UN-Dokument A/54/959). Siehe besonders Teil F: „Strengthening and democratizing the United Nations and international organizations' which suggested that the UN should 'support the creation and funding of a Global Civil Society Forum to meet at least every two to three years in the period leading up to the annual session of the General Assembly, provided that such a forum is conducted democratically and transparently and is truly representative of all sectors of civil society and all parts of the world'“.

16 Bericht über den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (26. August - 4. September 2002) UN-Dokument A/CONF.1999/20, 64, Abschnitt A(g), der als Hauptziel aufgeführt ist: „Enhancing participation and effective involvement of civil society and other relevant stakeholders ... as well as promoting transparency and broad public participation“.

17 UN-Generalsekretär Kofi Annan: „We the Peoples': The Role of the United Nations in the 21st Century“ (Millenniumsbericht) (2000) am 13. Dezember.

18 Resolution 18/6 des UN-Menschenrechtsrates, „Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung“ (13. Oktober 2011) UN-Dokument A/RES/72/172, Absatz 6(h).

19 Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft: „We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance“ (Cardoso-Bericht) UN-Dokument A/58/817 (11. Juni 2004), Abs. 7.

20 Ebd., Paragraph 28.

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, die NROs die Möglichkeit einräumt, eine interne Überprüfung zu veranlassen.<sup>21</sup> Ein weiterer internationaler Beschwerdemechanismus, der Einzelpersonen zur Verfügung steht, ist das sogenannte Inspection Panel der Weltbank. Gruppen von zwei oder mehr Personen, die denken, von den von der Weltbank finanzierten Projekten negativ betroffen zu sein, können hier eine Untersuchung beantragen. Das Gremium prüft dann, ob ein Verstoß der Weltbank gegen ihre eigenen Richtlinien und Handlungsweisen oder gegen Vertragsdokumente während der Planung, Bewertung oder Durchführung eines Projekts die materiellen Rechte oder Interessen dieser Personen beeinträchtigt hat.<sup>22</sup> In diesen Prüfverfahren haben auch die Antragstellenden Mitwirkungsrechte.<sup>23</sup> Darüber hinaus haben Opfer in internationalen Strafverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof das Recht, an dem Verfahren teilzunehmen, sowie ein begrenztes Recht darauf, über den Verlauf der Verhandlung informiert zu werden.<sup>24</sup> Bei jedem dieser Beispiele haben Einzelpersonen das Recht, nachträglich auf Entscheidungen Einfluss zu nehmen; die Möglichkeit, proaktiv auf die politische Agenda der UN einzuwirken, besteht nicht.

## Vorläufige Herausforderungen

Es gibt mindestens drei wesentliche Herausforderungen bei der Umsetzung der direkten Bürger\*innenbeteiligung an der Politikgestaltung der Vereinten Nationen. Die erste Herausforderung ist praktischer Natur: Mit einem Umfang von 7,7 Milliarden Menschen ist es für die Bürger\*innen schwierig, die politischen Ziele oder die Entscheidungsfindung direkt zu beeinflussen. Traditionell war die Demokratietheorie skeptisch gegenüber der Möglichkeit einer Demokratie, die so viele Menschen betrifft.<sup>25</sup> Die Entwicklungen der letzten Jahre in der Demokratietheorie, insbesondere in der partizipativen und deliberativen demokratischen Literatur, haben jedoch ihre Machbarkeit erkannt. So sah beispielsweise Dahl in seinen späten Schriften durchaus die Möglichkeit einer großen Demokratie jenseits des Staates.<sup>26</sup> Auf praktischer Ebene war die Entwicklung der EU-Demokratie ein wichtiger Beweis für die Möglichkeit, die Demokratie jenseits des Nationalstaates neu zu konzipieren. In diesem Zusammenhang ist die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative im Jahr 2012 von größter Bedeutung. Sie zeigte die Möglichkeit, partizipative Instrumente auf supranationaler Ebene einzusetzen, und ist daher ein Beispiel, wie Bürger\*innen Einfluss auf die Weltpolitik nehmen können.

Die zweite Herausforderung betrifft den allgemeinen Charakter der internationalen Rechtsordnung. Staaten sind die Hauptakteure des Völkerrechts.<sup>27</sup> Individuen werden immer

21 UN-Wirtschaftskommission für Europa, Beschluss I/7 „Review of Compliance, Annex ‘Structure and Functions of the Compliance Committee and Procedures for the Review of Compliance‘ (2002) Dokument ECE/MP.PP/2/Add. 8, Absatz 18.

22 Beschluss zur Einrichtung des Weltbankinspektionspanels (22. September 1993) (IBRD-Resolution Nr. 93-10, IDA-Resolution Nr. 93-6).

23 Betriebsverfahren des Weltbankinspektionspanels, Art. 47.

24 Siehe Art 68(3), Satzung des Internationalen Strafgerichtshofs.

25 RRA Dahl, „Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View“ in I Shapiro and C Hacker-Cordon (Hrsg.), *Democracy’s Edges* (Cambridge University Press 1999) 19, 22: „the opportunities available to the ordinary citizen to participate effectively in the decisions of a world government would diminish to the vanishing point“.

26 Dahl, *Democracy and its Critics* (n 4).

27 Die bekannteste Darstellung dieses Ansatzes bleibt die von Oppenheim: „Since the law of nations is based on the common consent of individual States, States solely and exclusively are subjects of international law“. Siehe LFL Oppenheim, *International Law: A Treatise* (2. Auflage, Longmans, Green and Company 1912) 19. Siehe auch *SS Lotus*[1927] PICJ Rep Ser A 10, at 18 : „International law governs relations between independent States“.

noch als „Objekte betrachtet, denen Rechte verliehen werden oder die Rechte anerkennen, nicht als treibende Kraft, von der die Macht ausgeht, Rechte zu verleihen..., als Objekt oder bestenfalls als Empfänger von Entscheidungen, aber nicht als treibende Kraft hinter Prozessen“.<sup>28</sup> Einzelpersonen können keine zwischenstaatlichen Verträge abschließen, und ihr Verhalten ist zu unbedeutend, um zu Völkergewohnheitsrecht zu werden. Obwohl Einzelpersonen Rechte und Pflichten haben, kommt in einem System, das auf der Zustimmung und Gegenseitigkeit einzelner Nationalstaaten beruht, Einzelpersonen keine formale Rolle im Gesetzgebungsprozess zuteil. Nichtsdestotrotz deutet einiges darauf hin, dass eine weite Auslegung des Rechts auf politische Partizipation, wie sie in Artikel 25 ICCPR garantiert ist, dieses lehrmäßige Problem umgehen könnte. Die logische Folge des Rechts der Bürger\*innen auf politische Partizipation an der Global Governance ist, dass Einzelpersonen von rein passiven internationalen Rechtssubjekten (als Inhaber\*innen von Rechten und Pflichten) zu aktiven internationalen Rechtssubjekten aufgewertet werden. Der rechtlich relevante Unterschied besteht darin, dass passive Rechtssubjekte nur Rechte haben können, während aktive Rechtssubjekte in der Lage sind, Recht zu schaffen.<sup>29</sup> So würde „das internationale Menschenrecht auf politische Partizipation das Recht beinhalten, zur Schaffung des Völkerrechts beizutragen“.<sup>30</sup>

Die dritte Herausforderung betrifft insbesondere die institutionelle Architektur der UN. Die traditionelle Angst vor dem Abstand zwischen Herrschenden und Beherrschten wird auf UN-Ebene weiter verstärkt. Ungeachtet des Aufrufs von „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“ in der Präambel der UN-Charta gibt es keine formelle Rolle für nichtstaatliche Akteur\*innen jeglicher Art innerhalb der primären Organe der Vereinten Nationen. Die UNO besteht ausschließlich aus Staaten, und es gibt keine Organe, in denen einzelne Bürger\*innen formell vertreten sind. Ein gemeinsamer Ausgangspunkt beim Durchdenken dieser Fragen ist Artikel 71 der UN-Charta.<sup>31</sup> Artikel 71 ist die einzige Bestimmung der Charta, die für NROs gilt. Sie räumt dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) die Kompetenz ein, „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen [zu] treffen“. Infolgedessen haben viele NROs einen „Konsultationsstatus“ zum ECOSOC. NROs mit allgemeinem Konsultationsstatus<sup>32</sup> und NROs mit besonderem Konsultationsstatus<sup>33</sup> können Punkte für die vorläufige Tagesordnung des Rates vorschlagen,<sup>34</sup> ihre Vertreter\*innen können an öffentlichen Sitzungen der ECOSOC-Kommission und ihrer Nebenorgane als Beobachter\*innen teilnehmen<sup>35</sup> und sie können schriftliche Erklärungen abgeben.<sup>36</sup> Die im Verzeichnis aufgeführten NROs, die gelegentlich Beiträge zur Arbeit des Rates oder seiner Nebenorgane oder anderer UN-Gremien in ihrer Zuständigkeit leisten, können diese Aufgaben dann erfüllen und von der Kommission angehört werden, wenn die zu erörternden Fragen in

28 JHH Weiler 'The Geology of International Law -- Governance, Democracy and Legitimacy' (2004) 64 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 547, 558.

29 Peters (n 7) 300.

30 A Peters, 'Membership in the Global Constitutional Community' in J Klabbers, A Peters and G Ulfstein (eds), *The Constitutionalization of International Law* (Oxford University Press 2009) 153, 161.

31 Siehe: S Hobe, 'Article 71' in B Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (3. Auflage, vol 2, Oxford University Press, 2012) 1788; C Algar, 'The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly' (2002) 8 *Global Governance* 93.

32 „organizations that are concerned with most of the activities of the Council“, ECOSOC Resolution 1993/31 (1993).

33 „organizations that have a special competence in ... only a few fields of activity covered by the Council“, ECOSOC Resolution 1996/31 (1996), zu Paragraph 23.

34 Ebd., in Paragraph 34.

35 Ebd., zu Paragraph 35.

36 Ebd., zu Paragraph 36.

ihren Zuständigkeitsbereich fallen und eine Empfehlung des Generalsekretärs sowie ein Antrag der Kommission vorliegen.<sup>37</sup> Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass auch in diesem System NROs nicht den gleichen Stellenwert wie Staaten haben. Das Recht auf Konsultation stellt kein Mitspracherecht dar. Stattdessen ist es darauf ausgerichtet, den ECOSOC bei der Erfüllung seines Auftrags zu unterstützen.<sup>38</sup> Außerdem beschränkt es sich natürlich auf die Kompetenzbereiche, die unter das Mandat des ECOSOC fallen. Die Tatsache, dass in der UN-Charta selbst die Möglichkeit verankert ist, dass andere Einrichtungen als Staaten innerhalb der UN einen formell anerkannten Status genießen können, bildet jedoch ein Sprungbrett, um zu prüfen, inwieweit dies auch in anderen Kontexten gelten könnte.

## **Der demokratische Wert von Bürger\*inneninitiativen**

Demokratie im Kern basiert auf Volkssouveränität und politischer Gleichheit. Dahinter steht die Überzeugung, dass alle Menschen gleichermaßen die Möglichkeit haben sollten, Entscheidungen, die sie betreffen, beeinflussen zu können. Was das in der Praxis bedeutet und wie wir erkennen, wann diese Grundsätze ausreichend eingehalten werden, ist Gegenstand vieler Diskussionen. Die Analyse in diesem Bericht basiert auf den demokratischen Kriterien von Robert Dahl.<sup>39</sup> Er legte fünf demokratische Kriterien fest, „aus dem riesigen und oft undurchdringlichen Dickicht der Vorstellungen von Demokratie“: effektive Beteiligung, Stimmgleichheit, Erlangung eines aufgeklärten Verständnisses, endgültige Kontrolle über die politische Agenda und Einbeziehung der Erwachsenen.<sup>40</sup>

Diese demokratischen Qualitätsmerkmale müssen vorhanden sein, damit die Mitglieder eines politischen Systems die Politik dieser Gesellschaft gleichberechtigt mitbestimmen können. Die Einführung der WBI zielt darauf ab, die demokratische Legitimierung der UN zu stärken, indem die Erfüllung einiger dieser Kriterien verbessert wird.

Demokratische Instrumente wie die WBI sind die Institutionalisierung der partizipativen Demokratie und beziehen sich daher per Definition auf eine stärkere und effektivere Beteiligung. Dies wiederum soll die demokratische Legitimierung der politischen Ordnung oder einer internationalen Organisation wie der UNO stärken.<sup>41</sup> Eine sinnvolle Bürger\*innenbeteiligung in diesem Zusammenhang muss die politischen Entscheidungen spürbar beeinflussen. Die Bewertung einer Bürger\*inneninitiative anhand der Kriterien von Dahl konzentriert sich so auf Kriterien der Einbeziehung, der effektiven Beteiligung und der endgültigen Kontrolle der politischen Agenda. Diese lassen sich hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Bewertung der Umsetzung einer Weltbürgerinitiative in zwei Kategorien einteilen: Einbeziehung und Prozess, und Auswirkungen.<sup>42</sup> *Einbeziehung* befasst sich mit der Frage, wer

<sup>37</sup> Ebd., in Paragraph 38.

<sup>38</sup> Ebd., zu Paragraph 18.

<sup>39</sup> Robert Dahl, der herausragende demokratische Theoretiker des 20. Jahrhunderts, legte in Dahl, *Democracy and its Critics* fünf Kriterien fest (n 4).

<sup>40</sup> Zuerst in seinem Buch Dahl, *Democracy and its Critics* (n 4) beschrieben. Zitiert hier aus R Dahl, *On Democracy*, YUP (2000) 38-39.

<sup>41</sup> Dahl definiert eine effektive Beteiligung wie folgt: „Before a policy is adopted by the association, all the members must have equal and effective opportunities for making their view known to the other members as to what the policy should be“ in R Dahl, *On Democracy* (Yale University Press 2000) 37.

<sup>42</sup> Dies spiegelt den Input-, Durchsatz- und Output-Ansatz für die Demokratie wider, leitet sich aber nicht direkt von diesem Literaturstrang ab, z.B. V. Schmidt, „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“ (2012) 61(1) *Political Studies* 2. Papadopoulos und Warin verfolgen auch in Y Papadopoulos & P Warin

sich beteiligt, *Prozess* mit der Frage, wie die Bürger\*innenbeteiligung gestaltet ist, und *Auswirkungen* mit der Frage, was nach der Beteiligung der Bürger\*innen geschieht.<sup>43</sup>

Einbeziehung und Prozess sind miteinander verknüpft, da sie sich beide auf die Wirksamkeit der Beteiligungsmöglichkeiten konzentrieren, die eine WBI den Bürger\*innen bietet. Eine Möglichkeit für alle Bürger\*innen, sich an institutionellen Entscheidungsprozessen, die sie betreffen, zu beteiligen, ist seit langem ein wesentliches Kriterium für die Demokratie. Diese Forderung nach Einbeziehung ist in allen Demokratiekonzepten, auch in elitären, wichtig.<sup>44</sup> Die WBI muss bewirken, dass mehr Stimmen aus allen Bereichen der Bevölkerung während Entscheidungsprozessen gehört werden, um die demokratische Legitimität der UN zu erhöhen. Um dies zu maximieren, sollte die WBI so gestaltet sein, dass alle Bürger\*innen gleichberechtigt in der Lage sind, Themen auf die politische Agenda der Vereinten Nationen zu setzen. Mit anderen Worten, keine Bürger\*innen sollten direkt oder indirekt von der Nutzung der WBI ausgeschlossen werden, und alle Bürger\*innen sollten gleich behandelt werden, wenn sie versuchen, eine WBI zu organisieren oder zu unterstützen. Dies ist eine große Herausforderung bei dem Versuch, die Demokratie im globalen Maßstab zu entwickeln. Eine effektive Beteiligung bedeutet auch, dass die Belastungen und Hindernisse in Bezug auf die Komplexität der Beteiligungsverfahren und die Ressourcen, die sie den Bürger\*innen abverlangt (sowohl als Organisator\*innen als auch als Unterstützer\*innen) – wie Finanzierung, Zeit, feste Schwellenwerte usw. – auf ein Minimum reduziert werden. Die WBI muss so einfach gestaltet sein, dass möglichst viele Bürger\*innen, diese demokratische Chance zu nutzen imstande sind.<sup>45</sup>

Eine Bürger\*inneninitiative ist eine Form der direkten Demokratie, die es den Bürger\*innen ermöglicht, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen, indem sie ein Thema auf die politische Agenda setzt und eine institutionelle Reaktion auslöst, sobald ein definiertes Maß an Unterstützung erreicht ist.<sup>46</sup> Generell gibt es zwei Kategorien von Bürger\*inneninitiativen.<sup>47</sup> Vollständige Bürger\*inneninitiativen verpflichten eine politische Institution zum Handeln,<sup>48</sup> oft durch öffentliche Abstimmung, wie in der Schweiz und Kalifornien. Häufiger sind Bürger\*inneninitiativen zur Festlegung der Agenda. Sie stellen ein Thema auf die Tagesordnung eines amtierenden politischen Gremiums, in der Regel des Parlaments eines

einen ähnlichen Vier-Stränge-Ansatz: „Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?“ (2007) 46 *European Journal of Political Research* 445.

43 Für die Verwendung ähnlicher Kriterien zur Bewertung von Instrumenten der direkten Demokratie siehe G Smith, *Democratic Innovations - Designing Institutions for Citizen Participation* (Cambridge University Press 2009).

44 J Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Allen and Unwin 1954).

45 Smith nennt mangelnde Wirkung und die schwere Belastung von Bürger\*innen und Institutionen als zwei Probleme direkter Demokratie in Smith (n 38).

46 Schiller und Setala definieren beispielsweise Volksinitiativen als „procedures that allow citizens to bring new issues to the political agenda ... through collecting a certain number of signatures in support of a policy proposal“, in M Setala and T Schiller (eds), *Citizens Initiatives in Europe: Procedures and Consequence of Agenda Setting by Citizens* (Macmillan 2012) 1. Ähnlich Uleri in P Uleri 'Le forme di consultazione diretta. Uno Schema di classificazione per l'analisi comparata' (1981) 47. *Rivista Italiana di Scienza Politica* beschrieb Volksinitiativen als „a procedure enabling a predetermined number of registered electors to submit a political demand“, zitiert in V Cuesta Lopez, „A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens Initiative“ (2012) *Perspectives on European Politics and Society* 257, 258. Für einen Überblick über die verschiedenen Formen von Instrumenten der direkten Demokratie siehe B Kaufmann und J Pichler (Hrsg.) *The European Citizens' Initiatives -- Into new democratic territory*, (Intersentia 2010) 33-42.

47 M Setala und T Schiller (Hrsg.), *Citizens Initiatives in Europe: Procedures and Consequence of Agenda Setting by Citizens* (Macmillan 2012) 1 gibt eine detaillierte Erläuterung der Unterscheidung zwischen vollständigen und Agenda-Initiativen und diskutiert mehrere Beispiele von jeder aus ganz Europa.

48 Vollständige Initiativen werden auch als Volksinitiativen bezeichnet.

Staates, überlassen jedoch die endgültige Entscheidung eben diesem Gremium.<sup>49</sup> Es wird erwartet, dass die WBI aufgrund des unverbindlichen Charakters der Beschlüsse der UN-Generalversammlung eine Initiative zur Festlegung der Tagesordnung sein wird,<sup>50</sup> wie sich in der Wiederholung des Wortes *Empfehlung* in den Artikeln 10, 11, 12, 13 und 14 der UN-Charta widerspiegelt. Die Bedeutung einer Agenda bestimmenden Initiative liegt daher nicht in der Verpflichtung, ein Rechtsverfahren einzuleiten, sondern in dem politischen Einfluss, den die Bürger\*innen durch den Prozess der Bürger\*inneninitiative ausüben können.

Bürger\*inneninitiativen können Politik auf zwei Weisen mitgestalten: durch die Beeinflussung der politischen Agenda und durch die Beeinflussung der nachfolgenden Entscheidungsfindung. Erstere stellt sicher, dass die Bürger\*innen die WBI nutzen können, um Themen auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen zu setzen. Ohne diese Möglichkeit wäre die WBI eine symbolische Geste, die von den Institutionen kontrolliert wird, die letztendlich auch die Agenda kontrollieren. Übertragen auf die UN bedeutet das, dass die WBI die Tagesordnung der Generalversammlung oder des Sicherheitsrates beeinflussen könnte. Der zweite Aspekt geht einen Schritt weiter und würde die demokratische Legitimität der UN stark beeinflussen, indem Bürger\*innen mithilfe der WBI einen Einfluss auf UN-Resolutionen haben.

Im nächsten Abschnitt konzentriert sich der Bericht auf die Erfahrungen der EBI. Der Bericht schließt mit einer Analyse der drei Schlüsselphasen einer Bürger\*inneninitiative und deren Gestaltungsmerkmale, wie z. B. der Unterstützungsschwelle und der Verbindlichkeit einer WBI. Die vorliegende Analyse der Bürger\*inneninitiativen und die Vorschläge für die Umsetzung einer WBI basieren auf den oben dargelegten Grundsätzen, nämlich dass die Bürger\*innenbeteiligung durch eine WBI für jede\*n möglich sein sollte, dass Hindernisse für die Beteiligung minimiert werden sollten, und dass sie auf die politische Agenda der UN und ihre Entscheidungen Einfluss nehmen sollte.

## Die Europäische Bürgerinitiative

Bürger\*inneninitiativen sind als demokratische Instrumente auf staatlicher Ebene gut etabliert.<sup>51</sup> Die bisher einzige länderübergreifende Anwendung ist die EBI, eine wichtige demokratische Innovation, die 2008 mit dem Lissabon-Vertrag der EU eingeführt wurde. Sie dient als Beispiel für alle transnationalen Organisationen, die mit der Kritik an ihrer demokratischen Legitimierung zu kämpfen haben. Die EBI könnte als Blaupause für die Einführung einer Bürger\*inneninitiative auf UN-Ebene sein und zeigt, dass eine solche WBI erfolgreich sein könnte.

Die potenzielle Bedeutung der EBI für die demokratische Legitimierung der EU ist weithin anerkannt.<sup>52</sup> Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass die EBI „einen bedeutenden Schritt nach vorn im demokratischen Leben der Union“ darstellen und eine „ganz neue

<sup>49</sup> Einige Wissenschaftler\*innen klassifizieren Agenda-Setting-Initiativen nicht als direkte Demokratie, z.B. Smith (n 38).

<sup>50</sup> South African Cases (Äthiopien/Südafrika; Liberia/Südafrika)[1966] ICJ Rep 6, in Paragraph 98.

<sup>51</sup> Beispiele aus ganz Europa finden sich bei M Setälä und T Schiller (Hrsg.), „Citizens Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-setting by Citizens“ (Macmillan 2012).

<sup>52</sup> Siehe zum Beispiel A Warleigh, „On the Path to Legitimacy? The EU Citizens Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective“, in C Ruzza and V Della Sala (Hrsg.), Governance and Civil Society in the European Union (Manchester University Press 2007) 55.

Dimension der partizipativen Demokratie“ hinzufügen würde.<sup>53</sup> Diese hohen Erwartungen wurden jedoch nur teilweise erfüllt, und es gab einige Herausforderungen zu bewältigen. So war die Kommission beispielsweise zunächst zurückhaltend bei der Annahme von Vorschlägen für eine EBI, was die Zahl der EBIs begrenzte,<sup>54</sup> es gab administrative und praktische Hindernisse zu überwinden,<sup>55</sup> und Initiator\*innen waren beunruhigt, ob erfolgreiche EBIs den gewünschten Einfluss erzielen könnten.<sup>56</sup> Trotz dieser Herausforderungen wurden Dutzende EBIs gestartet, die Millionen von EU-Bürger\*innen mobilisiert und die Politikgestaltung der EU beeinflusst haben. Die EBI bietet somit eine positive Grundlage für den Vorschlag einer Weltbürgerinitiative. So wie die regionalen parlamentarischen Gremien als bewährtes Vorbild für die Idee einer Weltparlamentarischen Versammlung dienen,<sup>57</sup> kann die WBI auf die Erfahrungen der EBI zurückgreifen.

Die EBI ist ein Beispiel für eine Initiative, die die politische Agenda mitgestaltet, und so die Europäische Kommission eher auffordert als verpflichtet, einen EU-Rechtsakt zu beantragen. So hatte die EBI bisher zwar Einfluss auf die politische Debatte und die politische Agenda, konnte aber nur in begrenzter Weise konkrete Gesetze oder die Politik der EU mitbestimmen. Mit anderen Worten, die EBI ist eher ein Instrument der etablierten als der kritischen Demokratie, das die Politik bis zu einem gewissen Grad zwar herausfordern kann, das letzte Wort aber bleibt bei den etablierten Institutionen.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund müssten auch die Erwartungen an eine WBI vorsichtig formuliert werden. Der Rechtsrahmen für eine WBI verpflichtet, wie es bei der EBI ebenfalls der Fall ist, die UN-Institutionen zu einer formalen Antwort. Sie kann die UN allerdings nicht verpflichten, auf Grundlage einer WBI eine Resolution zu verabschieden. Letztendlich liegt die endgültige Entscheidung darüber, welche politischen Auswirkungen eine erfolgreiche WBI haben könnte, bei den UN-Mitgliedstaaten. Die Bedeutung der WBI würde daher weniger von den rechtlichen Grundlagen als vielmehr vom politischen Einfluss abhängen, den sie entfalten könnte.

Die Regelungen und der Ablauf der EBI bilden den Rahmen für die Debatte über eine WBI. Mit Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union wird die Europäische Bürgerinitiative als Gelegenheit für die Bürger\*innen geschaffen, die Kommission aufzufordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen:

Nicht weniger als eine Million Bürger\*innen, die Staatsangehörige einer bedeutenden Anzahl von Mitgliedstaaten sind, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse auffordern, einen geeigneten Vorschlag zu Themen vorzulegen, in denen die Bürger\*innen der Ansicht sind, dass ein Rechtsakt der Union zur Umsetzung der EU-Verträge erforderlich ist.<sup>59</sup>

53 Zitiert aus der Rede des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Maros Sefcovic: „The Lisbon Treaty: Enhancing Democracy“ am 30. September 2010, am 2. September 2010. [europa.eu/rapid/presseinformation\\_SPEECH-10-502\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/presseinformation_SPEECH-10-502_en.htm)  
[europa.eu/rapid/presseinformation\\_SPEECH-10-502\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/presseinformation_SPEECH-10-502_en.htm).

54 J Organ, 'Decommissioning Direct Democracy? A critical analysis of Commission decision making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals' (2014) 10(3) European Constitutional Law Review 422

55 C Berg & J Thompson (Hrsg.), An ECI that Works: Learning From the First Two Years of the ECI (2014). Online verfügbar: <[http://www.citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2019/06/Berg\\_2014\\_Berg\\_Thomson\\_An\\_ECI\\_That\\_Works.pdf](http://www.citizens-initiative.eu/wp-content/uploads/2019/06/Berg_2014_Berg_Thomson_An_ECI_That_Works.pdf)>>

56 A Karatzia, 'The European Citizens Initiative and the EU Institutional Balance: On Realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking' (2017) 54(1) Common Market Law Review 177.

57 Siehe zum Beispiel C Kissling, 'The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions' (Committee for a Democratic UN 2011)

58R Blaug, "Engineering Democracy" (2002) 50(1) Political Studies 102.

59 Art. 11, Abs. 4 EUV.



Die hier in Artikel 11 Absatz 4 hervorgehobenen Formulierungen bilden die Vertragsgrundlage für Unterstützungsschwellen, die Stärke der Rechtsverbindlichkeit der EBI und die Themen, die eine EBI behandeln kann.<sup>60</sup> Dies sind die wichtigsten Merkmale, die den Umfang und die Art der Europäischen Bürgerinitiative definieren.<sup>61</sup> Eine erfolgreiche EBI benötigt die Unterstützung von einer Million Bürger\*innen aus der gesamten EU, sie kann der Kommission empfehlen, aber sie nicht dazu verpflichten, eine Gesetzesinitiative umzusetzen, und ein EBI-Vorschlag kann sich auf jede EU-Kompetenz beziehen, wenn die Bürger\*innen der Meinung sind, dass eine Reform in diesem Bereich erforderlich ist.<sup>62</sup> Die Ausgestaltung einer WBI muss diese Fragen, die in Artikel 11 Absatz 4 EUV aufgeworfen werden, ebenfalls berücksichtigen. Es muss eine Entscheidung darüber getroffen werden, wie viele Bürger\*innen und Staaten eine ausreichend hohe Legitimität repräsentieren, um eine Reaktion der UN-Generalversammlung oder des UN-Sicherheitsrates zu veranlassen, welche Reaktion von diesen Stellen verlangt wird und welche Themen für eine WBI geeignet sind. Artikel 11 Absatz 4 wurde durch die Verordnung 211/2011 umgesetzt, in der diese Merkmale näher definiert<sup>63</sup> und der Ablauf einer EBI festgelegt wurden.<sup>64</sup> Dieser Bericht erörtert im Folgenden, wie sich die Erfahrungen aus der EBI auf die Entwicklung einer WBI, unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Kriterien für Inklusion und den Prozess sowie politische Auswirkungen, übertragen lassen. Der daraus entwickelte Antrag soll den Vereinten Nationen vorgelegt werden.

## Umsetzung der Weltbürgerinitiative

### Schritt 1: Aufbau einer Bürger\*inneninitiative

#### *Der Organisationsausschuss*

Der erste formale Schritt für eine Bürger\*inneninitiative besteht darin, einen Organisationsausschuss einzusetzen, der die Verantwortung für den Prozess der Bürger\*inneninitiative übernimmt. Dieser Ausschuss wird für zwei weitreichende Zwecke gebildet: die Planung und Leitung der Kampagne zur Sammlung von Unterschriften sowie die Verbreitung der Ideen der jeweiligen Bürger\*inneninitiative. Das Europäische Parlament erklärte in Bezug auf die Forderung nach der Einsetzung eines Organisationsausschusses für jede EBI: Der Ausschuss solle das Entstehen europaweiter Themen fördern und die Diskussion darüber anregen.<sup>65</sup> Der Organisationsausschuss einer WBI hätte ebenfalls die Aufgabe, sicherzustellen, dass der Vorschlag ein globales Publikum erreicht.

<sup>60</sup> Diese wichtigen Merkmale werden in der Verordnung 211/2011, mit der die EBI umgesetzt wurde, genauer definiert und im Folgenden näher erläutert.

<sup>61</sup> Für weitere Erläuterungen zur Art des demokratischen Instruments, als das die EBI definiert ist, siehe A Auer, "Europäische Bürgerinitiative" (2005) 1 *Europäische Verfassungsrechtsüberprüfung* 79. Ein Streitpunkt ist die Verwendung des Begriffs Volksinitiative, den Auer auf Instrumente beschränkt, die "einer Reihe von Bürgern das Recht einräumen, den Wählern einen Entwurf einer Verfassungs- oder Rechtsvorschrift vorzulegen, ohne dass er vom Parlament blockiert werden kann". Die Autoren des vorliegenden Berichts würden diese Instrumente als vollständige Initiativen bezeichnen.

<sup>62</sup> Der Begriff „for the purpose of implementing the treaties“ wird von der Kommission so verstanden, dass eine EBI keinen Vorschlag machen kann, der eine Vertragsänderung erfordert.

<sup>63</sup> So wird beispielsweise die Anzahl der Mitgliedsstaaten festgelegt, die für eine erfolgreiche EBI benötigt werden.

<sup>64</sup> "The procedure of an agenda initiative contains various steps and requirements. The main elements are admissible topics, the registration of the proposal and checking its legality, the quorum of required signatures, and the procedure of presentation and consideration in the state parliament." Schiller, in Setala and Schiller (Hrsg.) mit 94.

<sup>65</sup> Erwägungsgrund 8 Regulation 211/2011 und auch in Änderungsantrag 23 Begründung des Berichts des Europäischen Parlaments.

Zweitens ist der Organisationsausschuss dafür verantwortlich, dass die Initiative allen Vorschriften folgt. Der relevante Rechtsrahmen muss bekannt sein und eingehalten werden, und die Transparenz der Finanzierung muss gewährleistet sein. Das Europäische Parlament erklärte hierzu: Die Ernennung einer leitenden Person aus dem Ausschuss erfolgt „im Interesse der Transparenz und einer reibungslosen und effizienten Kommunikation“.<sup>66</sup> Eine WBI bräuchte gleichermaßen eine\*n leitende\*n Ansprechpartner\*in für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.

Die Mitglieder des WBI-Ausschusses wären verantwortlich für die im Rahmen der Unterstützungserklärungen der Bürger\*innen gesammelten Informationen, und somit auch rechtlich verantwortlich für die Sicherheit der Daten. Die Ausschussmitglieder müssten außerdem alle Informationen über erhaltene Fördermittel veröffentlichen, um die Transparenz über die finanziellen Unterstützer\*innen einer Initiative zu gewährleisten. Diese gesetzlichen Anforderungen könnten für eine WBI mit globaler Reichweite, die in vielen verschiedenen Rechtsordnungen tätig ist, problematisch sein. Eine Möglichkeit besteht darin, dass die UN selbst so weit wie möglich Verantwortung für diese Fragen übernehmen – zum Beispiel durch die Bereitstellung der IT-Infrastruktur zur Speicherung von Informationen und die Vereinbarung einer Rechtsprechung, unter der diese stattfindet. Die WBI könnte auch zulassen, dass Organisationsausschüsse eine Rechtspersönlichkeit besitzen, um Haftungsfragen zu reduzieren.

Die Bildung eines Organisationsausschusses soll außerdem sicherstellen, dass eine WBI Unterstützung in allen Teilen der Welt findet. Die EBI verlangt vor dem Antrag auf Registrierung einer EBI die Bildung eines Organisationsausschusses bestehend aus mindestens sieben EU-Bürger\*innen aus sieben verschiedenen Mitgliedstaaten. Auf Weltebene wird empfohlen, dass die Zusammensetzung der Organisationsausschüsse für WBIs mindestens 10 Personen umfasst, um die Interessen eines globalen Publikums widerzuspiegeln. Die Zusammensetzung des Ausschusses sollte dem in Artikel 23 Absatz 1 der Charta niedergelegten Grundsatz der „angemessenen geografischen Verteilung“ entsprechen. Die 1963 verabschiedete Resolution der Generalversammlung 1991 (XVIII) teilt formell nicht ständige Sitze im Sicherheitsrat zum Beispiel nach einem bestimmten geographischen Muster zu. Das in der Entschließung festgelegte geografische Muster, das die WBI-Organisationsausschüsse berücksichtigen sollten, stellt sich wie folgt dar:

- a) fünf afrikanische und asiatische Staaten;
- b) einen osteuropäischen Staat;
- c) zwei lateinamerikanische Staaten;
- d) zwei westeuropäische und andere Staaten.<sup>67</sup>

Um eine echte geografische Repräsentation zu gewährleisten, sollte das Szenario vermieden werden, bei dem der Ausschuss aus Vertreter\*innen von fünf asiatischen Staaten oder fünf afrikanischen Staaten besteht, ohne dass die jeweils andere Region vertreten ist. Die einzige geringfügige Änderung des empfohlenen Musters besteht daher darin, dass es eine ausdrückliche Forderung geben sollte, dass drei asiatische Staaten und zwei afrikanische Staaten vertreten sein müssen. In Anbetracht der Gründe für die Einrichtung einer WBI, d.h.

<sup>66</sup> Erwägungsgrund 8 Regulation 211/2011.

<sup>67</sup> UNGA Resolution 1991 (XVIII) (17. Dezember 1963) UN-Dokument A/RES/1991.

einer verstärkten Bürger\*innenbeteiligung, sollte die im Vergleich zu afrikanischen Staaten deutlich größere Bevölkerung asiatischer Staaten berücksichtigt werden.

Es wird auch empfohlen, dass der Organisationsausschuss aus natürlichen Personen besteht. Mit anderen Worten: die Mitglieder des Ausschusses dürfen keine Politiker\*innen oder formelle Vertreter\*innen von Organisationen der Zivilgesellschaft sein. Dies würde dazu beitragen, den Status der WBI als Initiative für *Bürger\*innen* und nicht als Sprachrohr unternehmerischer oder politischer Interessen zu erhöhen und die Macht der Lobbyist\*innen zu verringern. In der Praxis ist es jedoch angesichts der globalen Reichweite einer WBI und des damit verbundenen Ressourcenbedarfs wahrscheinlich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen eine zentrale Rolle in den WBI-Kampagnen spielen werden, wie sie es auch für die EBI tun.

### *Registrierung der Initiative*

Nach der Einrichtung eines Organisationsausschusses müssen die Organisator\*innen der WBI ihren Vorschlag ausarbeiten und ihn dann registrieren lassen, bevor die Unterschriftensammlung begonnen werden kann. Die Menge und Art der Informationen, die die Organisator\*innen bei der Registrierung einreichen müssen, sind je nach Bürger\*inneninitiative sehr unterschiedlich. Wichtig ist in jedem Fall, dass der Vorschlag klar formuliert ist, damit die Bürger\*innen und die UN-Organen den Vorschlag verstehen; ein Zuviel an Informationen kann hingegen abschreckend wirken. Die EBI verfolgt einen relativ niedrigschwelligen Ansatz, der nur den Titel der EBI und eine kurze Erläuterung ihrer Inhalte und Ziele erfordert. Die Autoren empfehlen, dass WBI-Vorschläge detaillierter sein und als Resolutionsentwurf der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat vorgelegt werden sollten, je nachdem, in welchen Zuständigkeitsbereich der Vorschlag fällt. Dies führt zu möglichst verständlich und eindeutig formulierten Vorschlägen und präzisiert die gewünschte politische Wirkung eines WBI-Prozesses, der ein globales Publikum erreichen muss. Allerdings wäre es wenig zielführend, wenn dies dazu führen würde, dass die WBI-Organisator\*innen bei der Ausarbeitung des Resolutionsentwurfs Rechtsberatung und Hilfe in Anspruch nehmen müssten.

Der nächste Schritt ist die formelle Registrierung der Initiative. An dieser Stelle wird es in der Regel eine Prüfung der Vorschläge auf Zulässigkeit geben, um sicherzustellen, dass bestimmte Kriterien erfüllt werden. Diese erfordern üblicherweise, dass der Vorschlag angemessen ist und einen Bereich betrifft, in dem die betreffende Institution befugt ist, eine Rechtsvorschrift vorzuschlagen. Die Überprüfung von Vorschlägen für Bürger\*inneninitiativen bei der Registrierung sollte jedoch den öffentlichen Diskurs, den ein Vorschlag für eine Bürger\*inneninitiative entwickeln kann, nicht übermäßig einschränken. Andererseits ist es wichtig, dass die Organisator\*innen einer Bürger\*inneninitiative von Anfang an wissen, ob ihr Vorschlag die gewünschte Wirkung haben könnte und ob die Institution, die den Vorschlag der Bürger\*inneninitiative erhält, die erwartete politische Änderung rechtlich vornehmen kann.

Die Prüfung auf Zulässigkeit einer EBI hat vier Kriterien: 1. die Bildung eines Organisationsausschusses, 2. die Initiative muss einen Bereich betreffen, in dem die Kommission befugt ist, eine EU-Rechtsvorschrift vorzuschlagen, 3. die EBI ist nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös und 4. die Initiative steht in Einklang mit den Werten der EU und mit den in der EU-Charta der Grundrechte festgeschriebenen Rechten. Wir empfehlen in diesem Bericht, dass die UN ein ähnliches Registrierungsverfahren einführen

sollte, das sicherstellt, dass ein WBI-Vorschlag den Verfahrensanforderungen entspricht, in die Zuständigkeit der UN fällt und den Grundsätzen der UN entspricht.

Das umstrittenste Registrierungskriterium für eine EBI ist Punkt 2. Die EU ist eine supranationale und zugleich zwischenstaatliche Organisation, deren Gesetze in ihren Mitgliedsstaaten direkt anwendbar sind. Diese Tatsache gibt den EU-Mitgliedstaaten Anlass zur Sorge, dass Kompetenzen der EU schleichend ausgeweitet werden könnten. Die Kommission war in den ersten Jahren der EBI übereifrig, sich vor diesem Problem zu schützen.<sup>68</sup> Sie weigerte sich, einen hohen Anteil von EBIs zu registrieren, indem sie eine zu strenge Überprüfung der Vorschläge durchführte, und so zum Schluss kam, dass die Initiativen außerhalb der Befugnisse der Kommission lagen. Im Gegensatz dazu sind die Beschlüsse der UN-Generalversammlung jedoch für ihre Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich, so dass die Stärkung dieser supranationalen Organisation durch Bürger\*innenbeteiligung für eine Weltbürgerinitiative weniger relevant sein sollte. Davon abgesehen sind die inhaltlichen Kompetenzen der UN-Generalversammlung sehr weitreichend, und so sollte die Zulässigkeitsprüfung bei der Registrierung unkompliziert und WBI-Vorschläge zu allen Fragen, die in die Zuständigkeit der UN-Generalversammlung fallen, willkommen sein.

Entscheidend bei der Registrierung ist, ob die WBI in die Zuständigkeit der UN-Generalversammlung oder des UN-Sicherheitsrates fällt. Der Prozess für Vorschläge, die in die Zuständigkeit beider Stellen fallen, ist derselbe bis zur Vorlage einer erfolgreichen WBI bei einem dieser Gremien. Die dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung auferlegten Verpflichtungen sind jedoch unterschiedlich und werden in Abschnitt 4 weiter unten erläutert.

Die anderen Kriterien haben noch nicht für eine Ablehnung einer EBI geführt und sollten auch keine Probleme für eine WBI aufwerfen: Die Bildung des Organisationsausschusses ist Formsache; die Erfahrung der EBI zeigt, dass die Frage, ob ein WBI-Vorschlag offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist, vermutlich nur in sehr seltenen Fällen aufkommen sollte. Das Verwaltungsorgan der UN müsste in solchen Fällen ein Urteil fällen. Dabei sollte das Organ in erster Linie von den in Artikel 1 der UN-Charta genannten Zielen geleitet werden. Es ist logisch, dass die Registrierungskriterien die Gründungszwecke der Organisation widerspiegeln, an die die WBI gerichtet ist. Artikel 1 Absatz 3, der die Bedeutung der Förderung und Festigung der „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ betont, wird von besonderer Bedeutung sein. Die Grundprinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte können an dieser Stelle ebenfalls berücksichtigt werden. Nur solche vorgeschlagenen Initiativen, die offensichtlich im Widerspruch zu den Zielen der UN stehen, würden dieses Kriterium nicht erfüllen. Aus diesen Gründen ist es unwahrscheinlich, dass die Registrierung einer WBI einen hohen Arbeitsaufwand für die UN-Verwaltung oder die Organisator\*innen darstellen würde. Aus demokratischer Sicht ist dies von Vorteil, da so Themen aus einem breiteren Spektrum relativ einfach öffentlich diskutiert und auf die politische Agenda gesetzt werden können. Ein solcher niedrigschwelliger Ansatz für eine Initiative wie die WBI, die wenig rechtliche Verpflichtungen integriert hat, ist gut zu rechtfertigen, da ein geringes Risiko für das gesamte politische Umfeld oder die Grundrechte besteht.

Kurz gesagt, je geringer die Barrieren bei der Registrierung, desto mehr Bürger\*innen werden die WBI nutzen und desto größer ist ihr Einfluss auf die demokratische Legitimierung der UN

<sup>68</sup> Organ (n 49).

durch zunehmende Inklusivität und den Einfluss der Bürger\*innen auf die Entscheidungsfindung.

Eine letzte inhaltliche Frage besteht darin, ob eine WBI in der Lage sein sollte, Reformvorschläge oder Chartaänderungen vorzuschlagen. Die Nutzung der EBI, um eine grundlegende Änderung der EU-Verträge vorzuschlagen, ist eine kontroverse Frage, die durch das Gesetz zur Gründung der EBI in Artikel 11 Absatz 4 nicht eindeutig gelöst wird. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass eine EBI wahrscheinlich nie die Unterstützung erhalten wird, die einen Antrag auf Änderung der EU-Verträge legitimieren würde, und dass die Staaten als Mitglieder der EU eine derartige Änderung anstoßen sollten. Andererseits wird argumentiert, dass der EBI-Prozess den Bürger\*innen durch ihre EU-Staatsbürgerschaft und nicht durch ihre nationale Staatsbürgerschaft ein Recht auf Mitbestimmung einräumt, und so sollten die Bürger\*innen das Recht haben, die EBI zu nutzen, um eine Änderung aller EU-Gesetze, einschließlich der EU-Verträge, vorzuschlagen. Außerdem bedeutet der Ausschluss von Vorschlägen, die eine Vertragsänderung erfordern, den Ausschluss einiger der wichtigsten politischen Fragen der EU aus dem Anwendungsbereich der EBI, wodurch der demokratische Wert dieses Instruments erheblich eingeschränkt wird. Da die EBI zudem lediglich Themen auf die politische Tagesordnung setzen kann, über die die EU-Organe abstimmen müssen, kann sie nur dann Auswirkungen auf die Verträge haben, wenn diese Organe dem Vorschlag zugestimmt haben. Aufgrund dieser Erfahrungen empfehlen wir, dass im Rahmen der WBI Reformvorschläge unterbreitet oder Änderungen an der UN-Charta vorgeschlagen werden können. Angesichts der Kontroverse, die dieses Thema wahrscheinlich aufwerfen wird, sollte diese Möglichkeit der Beteiligung im Regelwerk der WBI klar formuliert sein.

### *Registrierungsverwaltung*

Die WBI setzt einen gewissen administrativen Ermessensspielraum voraus, erfordert eine politische Überwachung der Umsetzung der WBI und der Prozess selbst muss bestimmten Regeln folgen. So müsste beispielsweise eine Instanz sicherstellen, dass Zulassungen und Ablehnungen von Registrierungsanträgen die erforderlichen Kriterien erfüllen (siehe vorherige Ausführungen), und später die Unterschriften der Unterstützer\*innen prüfen. Die WBI wird daher die Einrichtung eines neuen Organs der UN erforderlich machen. Zur Vereinfachung bezeichnen wir das neue Organ als „WBI-Verwaltungsrat“.

Natürlich könnte der Verwaltungsrat der WBI durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedsstaaten der UN gebildet werden. Der Vertrag würde zwar ein ausdrückliches institutionelles Verhältnis zur Generalversammlung vorsehen, aber das Organ würde nicht als Nebenorgan eingestuft werden. Eine weitere Möglichkeit ist, dass der Präsidialausschuss den Prozess der WBI verwaltet. Der Präsidialausschuss ist zusammengesetzt aus dem Präsidenten/der Präsidentin der Generalversammlung, den 21 Vizepräsident\*innen der Generalversammlung sowie den Vorsitzenden der sechs Hauptausschüsse.<sup>69</sup> Der Präsidialausschuss ist verantwortlich für die Organisation der Sitzungsarbeit und für die Empfehlung an die Generalversammlung zur Aufnahme der einzelnen Tagesordnungspunkte. Für diese Option müsste die Generalversammlung ihre Geschäftsordnung ändern, um ein WBI-Instrument und entsprechende Bestimmungen für seine Verwaltung festzulegen.

Eine dritte Option, die die Autoren empfehlen, ist die Einrichtung eines WBI-Verwaltungsrates als neues Organ mit alleiniger Kompetenz in diesem Bereich. Artikel 7 Absatz 2 der UN-Charta

<sup>69</sup> Artikel 38 der Geschäftsordnung der UNGA.

sieht im Allgemeinen die Einrichtung von Nebenorganen durch die Hauptorgane der Vereinten Nationen vor. Gemäß Artikel 22 der Charta kann die Generalversammlung „Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält“. Die Entscheidung über die Errichtung eines Nebenorgans könnte gemäß Artikel 18 Absatz 2 als „wichtige Frage“ angesehen werden. Wenn dies der Fall wäre, würde eine einfache Mehrheit nicht ausreichen, sondern eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein. Ob dies tatsächlich zutrifft, steht allerdings zur Debatte. In den meisten Fällen verlangt die UN-Generalversammlung einen Konsens; eine namentliche Abstimmung findet in der Regel nicht statt. In Anbetracht der demokratischen Rolle der WBI würden wir jedoch empfehlen, dass der Gründungsakt zur Einsetzung des WBI-Verwaltungsrates diese minimalistische Anforderung der demokratischen Legitimierung erfüllt.

Nebenorgane sind im Wesentlichen durch drei Merkmale gekennzeichnet, die nur eine begrenzte Autonomie bedeuten:

1. Nebenorgane werden von einem Hauptorgan der UN geschaffen,
2. die Zusammensetzung, Struktur und Bedingungen des Nebenorgans werden vom Hauptorgan festgelegt und geändert,
3. Nebenorgane können von einem Hauptorgan aufgelöst oder ausgesetzt werden.<sup>70</sup>

Ein solches Nebenorgan hätte jedoch zwangsläufig ein gewisses Maß an Unabhängigkeit inne, da es ansonsten lediglich Teil des Hauptorgans wäre.<sup>71</sup> Am passendsten könnte man einen WBI-Verwaltungsrat wohl in die von Szasz geprägte Kategorie von „quasi-autonomen“ Institutionen einordnen.<sup>72</sup> Generell ist es wichtig, dass der Verwaltungsrat eine gewisse Unabhängigkeit von genau dem Organ behält, auf das die WBIs Einfluss nehmen werden.

In der Regel geht die Initiative zur Gründung von Nebenorganen von der Generalversammlung selbst aus. Interessanterweise hat die Generalversammlung aber auch auf Empfehlung internationaler Konferenzen Nebenorgane gegründet. So wurde beispielsweise das Umweltprogramm der Vereinten Nationen durch eine Empfehlung der Konferenz über die menschliche Umwelt in Stockholm 1972 eingeleitet. NROs spielten eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung der Stockholmer Erklärung und des Aktionsplans für die menschliche Umwelt, die maßgeblich dazu beigetragen haben, die Generalversammlung zum Handeln zu bewegen. Der Welternährungsrat wurde ebenfalls 1974 von der Generalversammlung auf Empfehlung der Welternährungskonferenz gegründet.<sup>73</sup>

Obwohl Registrierungsanträge wahrscheinlich selten abgelehnt werden, kann es dennoch vorkommen, dass WBI-Organisator\*innen gegen solche Entscheidungen Berufung einlegen wollen. Die Beschwerden im Rahmen der EBI gehen an den Gerichtshof der EU.<sup>74</sup> Es gibt kein vergleichbares primäres Organ in den UN, so dass ein unabhängiges schiedsrichterliches Verfahren eingerichtet werden müsste. Unsere Empfehlung ist die Einrichtung eines Büros einer unabhängigen Ombudsperson, ähnlich dem 2009 eingerichteten UN-Büro der Ombudsperson, um einen besseren Rechtsschutz für Personen auf Sanktionslisten des UN-

<sup>70</sup> M Hilf & D-E Khan, 'Article 22' in B Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2. Auflage, vol 1, Oxford University Press 2002) 420, 423.

<sup>71</sup> Siehe, wichtig, D Sarooshi, "The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs (1996) 67 *British Institute of International Law* 416.

<sup>72</sup> P Szasz, "The Complexification of the United Nations System" (1999) 3, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 3, 3.

<sup>73</sup> Artikel 22' 429.

<sup>74</sup> Der erste davon war *Anagnostakis / Europäische Kommission* Rechtssache C-589/15 P.

Sicherheitsrates zu ermöglichen.<sup>75</sup> Ein Ombudsverfahren ist kein Rechtsprechungsprozess, sondern dient der faktenorientierten Untersuchung von Fehlern der Verwaltung. Nach Erhalt eines Antrags auf Löschung von der Sanktionsliste, setzt die Ombudsperson eine viermonatige Frist zur Informationsbeschaffung an. Am Ende dieses Prozesses erstellt die Ombudsperson einen Bericht, in dem die erhaltenen Informationen umrissen und die wichtigsten Argumente im Zusammenhang mit dem Antrag darzulegen sind. Wenn die Ombudsperson eine Streichung empfiehlt, wird die antragstellende Person von der Sanktionsliste gestrichen, es sei denn, der Sanktionsausschuss beschließt innerhalb von sechzig Tagen, die Liste beizubehalten. Der Ausschuss ist verpflichtet, die Ablehnung des Antrags zu begründen.<sup>76</sup> Beschwerden gegen eine Annahme oder Ablehnung eines WBI-Registrierungsantrags könnten in einem ähnlichen Prozess behandelt werden.

## **Schritt 2: Sammlung von Unterschriften**

Nach der Registrierung kann eine Bürger\*inneninitiative beginnen Unterstützung in Form von Unterschriften für ihren Vorschlag zu sammeln. Im Rahmen der EBI haben die Organisator\*innen dafür 12 Monate Zeit; der Starttermin muss innerhalb von 6 Monaten<sup>77</sup> nach der Entscheidung über die Registrierung der EBI angesetzt sein.<sup>78</sup>

### *Schwellenwerte*

Die Festlegung einer Mindestzahl an Unterzeichner\*innen ist der komplizierteste Aspekt dieser Phase einer Bürger\*inneninitiative. Die Erfolgsschwelle für eine Bürger\*inneninitiative legt fest, ab wann ein Vorschlag die notwendige Legitimität hat, um die Entscheidungsfindung eines politischen Organs beeinflussen zu können. Je höher die Unterstützungsschwelle gesetzt wird, desto legitimer wird es, dass eine Bürger\*inneninitiative Einfluss auf die Entscheidungsfindung nimmt. Ist der Schwellenwert zu niedrig angesetzt, ist auch die Legitimität einer Bürger\*inneninitiative begrenzt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass politische Akteur\*innen trotz erreichter Schwellenwerte nicht auf einen ihnen vorgelegten Vorschlag reagieren. Ein höherer Schwellenwert und eine Vielzahl an Auflagen können jedoch abschreckend wirken und reduzieren die Wahrscheinlichkeit, dass die WBI verwendet wird.

Die Entscheidung darüber, wie groß die Mindestzahl an Unterstützer\*innen sein soll, hängt davon ab, wie verpflichtend das Ergebnis einer Bürger\*inneninitiative ist. Generell gilt: Je konkreter eine Bürger\*inneninitiative die Politik zum Handeln verpflichtet, desto höher ist der Schwellenwert, da ein höheres Maß an Unterstützung und größere Legitimität notwendig sind. In Ungarn gibt es beispielsweise drei Ebenen, auf denen eine Initiative zum Handeln verpflichtet: Eine Initiative, die Tagesordnungspunkte auf die politische Agenda setzen kann, benötigt 50.000 Unterschriften; bei 100.000 Unterschriften muss das Parlament entscheiden, ob ein verbindliches oder ein beratendes Referendum durchgeführt wird; 200.000 Unterschriften sind erforderlich, um ein obligatorisches und verbindliches Referendum einzuleiten.<sup>79</sup> Da die WBI Einfluss auf die politische Agenda nimmt, können die Schwellenwerte, ab denen eine WBI der UN-Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat vorgelegt werden soll, relativ niedrig angesetzt werden.

<sup>75</sup> Siehe Resolution 1904 (2009) des UN-Sicherheitsrates.

<sup>76</sup> Siehe Resolutionen 2083 (2012) und 2161 (2014) des UN-Sicherheitsrates.

<sup>77</sup> Die Fristen werden durch EU-Verordnung 2019/788 neu festgelegt und gelten ab dem 01.01.2020.

<sup>78</sup> Dies ist eine Änderung der zu verabschiedenden Verordnung.

<sup>79</sup> Schiller & Setala (n 41) 8.

Der Schwellenwert spiegelt zudem den Aufwand wider, den die Organisator\*innen betreiben müssen, um die erforderliche Unterstützung zu erhalten. So muss eine EBI im Vergleich zu nationalen Bürger\*inneninitiativen von einem relativ geringen Prozentsatz der Bevölkerung unterzeichnet werden, was zum Teil durch das große geografische Gebiet begründet ist, das die Organisator\*innen erreichen müssen. Das gleiche würde auch für die WBI gelten, weshalb es notwendig ist, einen relativ niedrigen Schwellenwert festzulegen, um einen übermäßig hohen Schwierigkeitsgrad für die WBI-Organisator\*innen zu vermeiden.

Die Schwellenwerte müssen auch die Legitimationsquellen für die politische Institution widerspiegeln, die durch eine Bürger\*inneninitiative beeinflusst wird. Die Schwellenwerte für eine EBI zum Beispiel berücksichtigen gleichermaßen die Legitimität der Mitgliedstaaten sowie die supranationale Legitimität der Bürger\*innen und spiegeln so den hybriden Charakter der EU wider, die zwischenstaatliche und supranationale Organisation zugleich ist. Für nationale Bürger\*inneninitiativen liegt der Schwellenwert in der Regel nur bei einer absoluten Anzahl von Bürger\*innen, was den Nationalstaat als eine einzige souveräne Einheit widerspiegelt. Dies ist bei den UN nicht der Fall. Da die UNO eine zwischenstaatliche Organisation ist, müssten sich die Unterstützer\*innen einer WBI auf eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten, vielleicht auch Regionen, verteilen. Außerdem werden durch die Festlegung von Schwellenwerten für Mitgliedstaaten und Regionen WBI-Vorschläge aus einem relativ kleinen geografischen Gebiet vermieden. Auch hier gilt: Wenn diese Mindestzahl zu hoch ist, wird es zu schwierig, das erforderliche Maß an Unterstützung zu erhalten und die WBI wird nicht genutzt. Diese Schwierigkeit könnte jedoch zum Teil durch die Verlängerung der Fristen für die Unterschriftensammlungen ausgeglichen werden. Dieser Bericht empfiehlt einen Zeitraum von 18 Monaten, um Unterschriften für eine WBI zu sammeln. Dies ist zwar immer noch ein herausfordernder Zeitrahmen, gewährleistet aber gleichzeitig, dass ein Vorschlag seine Aktualität und Legitimität behält.

Wir empfehlen, die gleichen Kriterien wie bei der Zusammensetzung des WBI-Organisationsausschusses anzuwenden, um die geografische Repräsentativität zu gewährleisten. Eine WBI soll den UN vorgelegt werden, wenn wenigstens die Mindestzahl an Unterstützer\*innen in folgenden Ländern erreicht ist:

- a) fünf afrikanische und asiatische Staaten;
- b) einen osteuropäischen Staat;
- c) zwei lateinamerikanische Staaten;
- d) zwei westeuropäische und andere Staaten.<sup>80</sup>

Aus mindestens diesen zehn Ländern sollten mindestens 0,5% der Bevölkerung die WBI unterstützen. Im Vergleich zu nationalen Bürger\*inneninitiativen befindet sich eine WBI somit im unteren Bereich, was den Prozentsatz der Unterstützung betrifft, der für eine erfolgreiche nationale Bürger\*inneninitiative erforderlich ist. Der Gesamtanteil der Weltbevölkerung, der eine WBI unterstützt, wird vermutlich deutlich niedriger sein; und auch niedriger als die 0,2% der gesamten EU-Bevölkerung, die beispielsweise die EBI benötigt. Zudem wird auf europäischer Ebene das Prinzip der sogenannten degressiven Proportionalität angewendet, was bedeutet, dass in kleineren Staaten ein höherer Prozentsatz der Bevölkerung einen EBI-Vorschlag unterstützen muss, als in größeren Mitgliedstaaten. Diese Mindestzahlen basieren auf der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen

<sup>80</sup> UNGA Resolution 1991 (XVIII) (17. Dezember 1963) UN-Dokument A/RES/1991.



Parlaments. Ziel dieses Ansatzes ist es, den Einfluss der Bevölkerungszahl gegen den Einfluss der Mitgliedstaaten als solche abzuwägen, indem kleinere Staaten proportional mehr Abgeordnete als größere Staaten erhalten. Dadurch wird es weniger interessant, sich auf die Unterstützung nur von kleineren Mitgliedstaaten zu konzentrieren. Für eine WBI empfehlen wir dennoch einen Ansatz, der alle Staaten gleich behandelt, da es auf UN-Ebene keine bestehende vergleichbare Vereinbarung gibt, auf der eine solche gestaffelte Skala basieren könnte. Und noch wichtiger: die Generalversammlung basiert auf dem Grundsatz „ein Staat, eine Stimme“; ein degressiv proportionaler Ansatz würde diesem Grundsatz entgegenstehen.

Dieser Bericht empfiehlt außerdem, dass ein absoluter Schwellenwert an Unterstützer\*innen erforderlich ist, bevor ein WBI-Vorschlag den Vereinten Nationen vorgelegt wird. Es gibt zwar keine UN-Bürgerschaft und die UN brauchen keine transnationale Legitimierung durch eine absolute Mindestzahl von Bürger\*innen, um zu handeln. Dennoch verleiht ein absoluter Schwellenwert der WBI über die Grenzen des zwischenstaatlichen Rahmens der UN und ihres Fokus auf die Mitgliedstaaten hinaus zusätzliche Legitimität. Außerdem kann er das Gleichgewicht zwischen der Bedeutung größerer und kleinerer Staaten während der Unterschriftensammlungen aufrechterhalten. Wir empfehlen daher, dass eine WBI Unterstützung von insgesamt mindestens fünf Millionen Menschen weltweit erhalten sollte, bevor sie den UN-Institutionen vorgelegt werden kann.

Das Europäische Parlament erkannte die praktischen Schwierigkeiten und möglichen Kosten für das Erreichen der Unterstützungsschwellen für eine EBI in einem Gemeinwesen wie der EU an und schlug eine Reihe von Erleichterungen vor.<sup>81</sup> So forderte das Parlament die EU-Kommission auf, ein Online-System für die Sammlung von Unterschriften,<sup>82</sup> ein umfassendes Benutzerhandbuch und eine Beratungsstelle bereitzustellen.<sup>83</sup> Den Organisator\*innen wurden zudem ein EU-Datenserver und Übersetzungsdienste zur Verfügung gestellt. Wir schlagen vor, diesem Beispiel zu folgen und auf UN-Ebene ein Gremium einzurichten, das Bürger\*innen, die das Instrument der WBI nutzen wollen, unterstützt und dazu beiträgt, die Kosten einer solchen Initiativen im Rahmen zu halten. Dieses Gremium sollte zudem sicherstellen, dass ein Höchstmaß an Datensicherheit für Informationen, die von Unterstützer\*innen einer WBI gesammelt wurden, eingehalten wird. Die Möglichkeit der Unterschriftensammlung auf Papier sollte zwar ebenfalls zur Verfügung stehen, wichtiger für eine globale Kampagne wie die WBI ist jedoch die Sammlung online und sollte dementsprechend unterstützt werden.

### *Unterstützungsberechtigung*

Jede\*r sollte in der Lage sein, eine WBI zu unterstützen. Bei anderen Bürger\*inneninitiativen entscheidet in der Regel der Wohnsitz oder die Staatsangehörigkeit, ob jemand berechtigt ist, die Initiative zu unterstützen. Die UN haben keine solche politische Grenze. Die Frage ist dann, wie man die Personen identifiziert, die einen WBI-Vorschlag unterstützen. Die Erfahrung der EBI hat gezeigt, dass das Abfragen zu vieler Informationen die Wahrscheinlichkeit, dass jemand einen Vorschlag unterzeichnet, verringern könnte.<sup>84</sup> Dies hat zu einer vereinfachten Identifizierung von Unterstützer\*innen in der neuen EBI-Verordnung geführt, die statt Ausweisdokumenten, die von Staat zu Staat variieren, den Wohnsitz als Grundlage für die

<sup>81</sup> Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, Ausschuss für konstitutionelle Fragen - KOM(2010)0119 -- C7-0089/2010 -- 2010/0074(COD).

<sup>82</sup> Ebd. Änderungsantrag 33.

<sup>83</sup> Ebd. Änderungsantrag 61.

<sup>84</sup> Anspruch basiert auf dem hohen Prozentsatz von Personen, die keinen Gebrauch vom Online-Prozess zur Unterstützung von EBIs machen.

Identifizierung empfiehlt. In Übereinstimmung mit diesen Empfehlungen sollten auch Menschen, die eine WBI unterstützen möchten, nur aufgefordert werden, Informationen über ihren Wohnsitz und ihr Geburtsdatum vorzulegen. Dies vereinfacht auch den Prozess zur Überprüfung der Unterschriften durch die UN. Am unkompliziertesten und verhältnismäßigsten wäre die Überprüfung mittels Stichproben, um sicherzustellen, dass sie von realen Personen und ernsthaften Unterstützer\*innen stammen. Um einer Manipulation durch Roboter und um Mehrfachregistrierungen entgegenzuwirken, werden außerdem digitale Werkzeuge benötigt werden. Die UN werden auch entscheiden müssen, ob die Überprüfung von jedem Staat, in dem Bürger\*innen, die einen Vorschlag unterstützen, ansässig sind, selbst durchgeführt wird oder ob sie die Überprüfung der Unterschriften in einem UN-Organ zentral verwalten.

### **Schritt 3: Einreichung der Initiative und Antwort**

Die letzte Phase einer erfolgreichen Bürger\*inneninitiative ist die Einreichung des Vorschlags bei einem Entscheidungsgremium. Diesem Gremium wird durch eine Bürger\*inneninitiative eine Handlungsverpflichtung auferlegt – ansonsten handelte es sich lediglich um eine Petition. Der Grad und die Art der Verpflichtung variieren jedoch stark. In Finnland beispielsweise verpflichtet sie das Parlament, einen Vorschlag zu diskutieren und eine Gesetzesempfehlung abzugeben. In der Schweiz kann eine erfolgreiche Bürger\*inneninitiative die Durchführung eines Referendums vorschreiben.

Die EBI verpflichtet die Kommission lediglich, ihre Entscheidung, ob sie den Forderungen einer Initiative folgt oder nicht, zu begründen. Dies hat zu einer gewissen Erwartungslücke zwischen den EBI-Aktivist\*innen und der Kommission geführt: die Aktivist\*innen fordern die vollständige Umsetzung ihrer Vorschläge, während die Kommission einen Kompromiss mit den bestehenden politischen Positionen anstrebt. Die Wasserrichtlinie war das erste EU-Recht, das von einer erfolgreichen EBI beeinflusst wurde.<sup>85</sup> Die „Wasser ist ein Menschenrecht“-Aktivist\*innen hofften jedoch auf weitreichendere Auswirkungen ihrer Kampagne. Die EBI-Kampagne „Einer von uns“, die über zwei Millionen Unterschriften sammelte, ging sogar so weit, die Antwort der Kommission auf ihre EBI gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>86</sup> Der EuGH bestätigte allerdings den Beschluss der Kommission, auf diese EBI hin keine Maßnahmen zu ergreifen. Diese Erfahrungen aus Europa zeigen, wie wichtig es ist, dass auf eine Initiative politische Handlungen folgen, da es sonst wenig Anreize für die Nutzung einer Initiative wie der WBI gibt. Gleichzeitig müssen die Erwartungen der Aktivist\*innen eingedämmt werden, um Enttäuschungen über die Ergebnisse und Handlungsbeschlüsse am Ende des politischen Prozesses zu vermeiden. Die folgenden Vorschläge versuchen daher, ein Gleichgewicht zwischen politischem Ermessensspielraum und den Erwartungen der Aktivist\*innen herzustellen.

#### *WBI-Vorschlag im Rahmen der Zuständigkeit der Generalversammlung*

Für alle Angelegenheiten außer dem internationalen Frieden und der internationalen Sicherheit ist die Generalversammlung zuständig. Sie ist außerdem ein ideales Forum, wenn es darum geht, die politische Agenda zu beeinflussen und die Staaten zu ermutigen, einen Vorschlag zu

<sup>85</sup> Details zur "Right 2Water" ECI finden Sie unter <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

<sup>86</sup> T-561/14 - Einer von uns und anderen / Kommission - <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-561/14>

unterstützen. Die Versammlung ist im Wesentlichen ein Diskussionsforum zum Gedankenaustausch und für die Diskussion von Fragestellungen aller Art.<sup>87</sup>

Es gibt drei Möglichkeiten, einen WBI-Vorschlag auf die Tagesordnung der Generalversammlung zu setzen:

Erstens kann eine erste allgemeine Aussprache zu einer WBI auf die Tagesordnung der Jahrestagung, bei der Staats- und Regierungschefs anwesend sind, gesetzt werden. Dies würde erfordern, dass der Organisationsausschuss die vorgeschriebenen Fristen einhält und sich nach den Arbeitsweisen des Präsidialausschusses richtet, der für die Festlegung der Tagesordnung zuständig ist.

Zweitens könnte eine Sondersitzung der Generalversammlung zu einer WBI veranlasst werden, die vom Generalsekretär auf Antrag des Sicherheitsrates oder einer Mehrheit der Mitgliedstaaten einberufen werden kann.<sup>88</sup>

Drittens könnte es vorzuziehen sein, einen WBI-Vorschlag nicht in der Generalversammlung sondern in einem der sechs Hauptausschüsse zu diskutieren, die sich mit folgenden Themen befassen: Abrüstung und internationale Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen, soziale, humanitäre und kulturelle Fragen, besondere politische Fragen und Entkolonialisierung, Verwaltung und Haushalt sowie Rechtsfragen.

Darüber hinaus empfiehlt dieser Bericht, dass eine WBI die Vereinten Nationen – entweder die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat – verpflichtet, als Reaktion auf den Vorschlag eine Resolution auszuarbeiten und dann über diese Resolution abzustimmen.

Welche Maßnahmen eine Bürger\*inneninitiative erzwingen kann, hängt natürlich auch von den Befugnissen des politischen Gremiums ab, das sie behandelt. So ist die UN-Generalversammlung befugt, Resolutionen zu verabschieden, auf die die Mitgliedstaaten reagieren sollten, die jedoch nicht rechtsverbindlich sind. Die Generalversammlung selbst ist also ein Gremium, das die politische Tagesordnung bestimmt; es handelt sich nicht um eine Legislative oder ein Exekutivorgan in Form eines Staates. Die Generalversammlung ist jedoch beispielsweise in der Lage, unter der Schirmherrschaft der UN Regierungsverhandlungen über neue Verträge zu lancieren oder Fragen an die Völkerrechtskommission zur weiteren Prüfung zu stellen.

Auf der einen Seite ist die Organisation einer Weltbürgerinitiative ein großes Unterfangen, welches den Bürger\*innen einige Anstrengungen abverlangt, die dementsprechend gewürdigt werden sollten. Wenn der politische Einfluss einer Bürger\*inneninitiative im Vergleich zu den Anstrengungen zu gering ist, werden die Bürger\*innen das Instrument wahrscheinlich nicht nutzen. Dies gilt insbesondere für eine globale Initiative, die eine weltweite Organisation erfordert.

Auf der anderen Seite birgt die übermäßige Verpflichtung der Politik durch eine Bürger\*inneninitiative die Gefahr von Legitimitätsproblemen. Auch eine erfolgreiche WBI wird von einem relativ kleinen Prozentsatz von Bürger\*innen unterstützt. Dies ist einer der Gründe, warum Staaten wie die Schweiz nach einer Bürger\*inneninitiative zusätzlich ein

<sup>87</sup> MN Shaw, *International Law* (8. Auflage, Cambridge University Press 2017) 930.

<sup>88</sup> Artikel 20 (UN-Charta 1945).

Referendum durchführen. Ein Referendum stellt ein Mandat der gesamten Bevölkerung dar. Die UN könnten einen anderen Ansatz wählen, um zu versuchen, diese Frage der Legitimierung anzugehen und die Legitimierung eines WBI-Vorschlags auf zwischenstaatlicher Ebene auszubauen. Ziel wäre es, eine größere transnationale Legitimität zu erlangen. Zwei Möglichkeiten sind entweder die Einrichtung einer Welt-Parlamentarierversammlung, die WBI-Vorschläge diskutiert, oder die Bildung einer Weltbürger\*innenversammlung.

Wir gehen davon aus, dass ein WBI-Vorschlag automatisch auf die Tagesordnung der Generalversammlung gesetzt wird. Es sei darauf hingewiesen, dass damit der traditionelle Weg des Präsidialausschusses umgangen wird, der jährlich über die Tagesordnung der folgenden Sitzungen entscheidet. Damit ein erfolgreicher WBI-Vorschlag auf die Agenda gesetzt werden kann, muss der Organisationsausschuss die vorgeschriebenen Fristen einhalten und dem Procedere des Präsidialausschusses (also des für die Festlegung der Tagesordnung zuständigen Gremiums) folgen.

Es wird empfohlen, dass die Mitglieder des Organisationsausschusses der WBI bei der Generalversammlung vertreten sein werden und während der Debatte Stellung nehmen können. Die endgültige Abstimmung darüber, ob die Resolution angenommen werden soll, wird natürlich von den Staaten durchgeführt. Eine grundlegende Umstrukturierung des Abstimmungssystems der Generalversammlung wäre unverhältnismäßig, wir empfehlen jedoch, dass die abstimmenden Staaten eine Begründung ihres Abstimmungsverhaltens veröffentlichen sollten, um dem Organisationsausschuss der WBI Transparenz über ihre Entscheidungen zu verschaffen.

#### *WBI-Vorschlag im Rahmen der Zuständigkeit des Sicherheitsrates*

Betrifft der Gegenstand der Initiative die Wahrung des Weltfriedens und/oder der internationalen Sicherheit, so wird der Vorschlag dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt. Der Sicherheitsrat trägt die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.<sup>89</sup> Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung handelt der Rat im Namen der Mitgliedstaaten. Dies stellt einen potenziellen Nutzen dar, da die Beschlüsse des Sicherheitsrates, anders als die Empfehlungen der Generalversammlung, für alle Staaten der internationalen Gemeinschaft verbindlich sein können.<sup>90</sup> Die potenzielle Herausforderung ist jedoch, dass der Rat zu dem Schluss kommen muss, dass eine „Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung“ vorliegt, um verbindliche Maßnahmen zu erlassen.<sup>91</sup> Es ist allgemein anerkannt, dass es sich bei dieser Entscheidung um eine politische Frage handelt, die nicht ohne weiteres objektiven rechtlichen Kriterien unterliegt. Für diese Entscheidung ist der Sicherheitsrat, und nur dieser, zuständig. Mitglieder des WBI-Organisationsausschusses könnten an den Debatten des Sicherheitsrates zu dieser Entscheidung teilnehmen, würden aber kein Stimmrecht erhalten. Die Geschäftsordnung sieht derzeit bereits die Teilnahme von „besonders betroffenen“ Nicht-Ratsmitgliedstaaten vor.<sup>92</sup> Der Organisationsausschuss der WBI könnte in diesem Zusammenhang den Status einer Sonderorganisation vergleichbar der Beziehungen zwischen Nichtregierungsorganisationen und dem Wirtschafts- und Sozialrat bekommen. Die Grundlage für diesen Vorschlag findet sich in Artikel 70 der UN-Charta, der

<sup>89</sup> Artikel 24, UN-Charta (1945).

<sup>90</sup> Artikel 25 und 103, UN-Charta (1945).

<sup>91</sup> Artikel 39, UN-Charta (1945).

<sup>92</sup> Artikel 31, UN-Charta (1945) und Artikel 37, Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrates.

ermöglicht, dass „Vertreter der Sonderorganisationen ohne Stimmrecht an seinen Beratungen und an den Beratungen der von ihm eingesetzten Kommissionen“ teilnehmen können. Kurz gesagt, eine erfolgreiche WBI würde den Sicherheitsrat dazu verpflichten, über ihren Vorschlag zu beraten, konkrete Maßnahmen müssten allerdings nicht ergriffen werden. Stellt der Sicherheitsrat fest, dass eine WBI nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, kann diese stattdessen automatisch der Generalversammlung vorgelegt werden.

## **Fazit: Weltbürgerinitiative: Zeit zum Handeln**

Dieser Bericht schlägt eine wichtige Entwicklung für die transnationale Demokratie vor: die Einführung einer Weltbürgerinitiative, die es den Bürger\*innen der Welt ermöglichen wird, direkt auf die Politikgestaltung der Vereinten Nationen Einfluss zu nehmen. Dieser Bericht behandelt einige der wichtigsten Überlegungen für diejenigen, die mit der Ausarbeitung einer Weltbürgerinitiative beauftragt sind. Dies sind die Registrierungskriterien und der Rahmen einer WBI, die Schwellenwerte, die erreicht werden müssen, damit die UN darauf reagieren müssen, die wichtigsten technischen Anforderungen an die Erhebung und Überprüfung der Unterschriften und der politische Einfluss, den eine erfolgreiche WBI haben sollte. Ebenfalls enthalten sind Empfehlungen für einige der wichtigsten konzeptionellen Entscheidungen und einige der weiteren Aufgaben der UN zur Gründung einer WBI. Obwohl sich dieser Bericht auf die wichtigsten Aspekte der WBI konzentriert, werden sich natürlich noch eine Reihe weiterer Fragen ergeben, wenn die Details der WBI-Konzeption behandelt werden, nicht zuletzt aus politischen Gründen, die außerhalb des Rahmens einer rechtlichen Untersuchung wie dieser liegen. In diesem Rahmen zeigt dieser Bericht jedoch, dass eine WBI machbar ist, und gibt hoffentlich den Anstoß zu Diskussionen, die zu ihrer Gründung führen. Ein solcher Schritt würde andere bestehende Mechanismen ergänzen, um die Demokratisierung der Systeme der Global Governance im Allgemeinen und die Beteiligung der Bürger\*innen im Besonderen zu verbessern.

## **STATEMENT**

**Wir, die Völker: Es ist an der Zeit, den Menschen bei der UNO eine Stimme zu geben**

Die größten Herausforderungen der Menschheit wie Pandemien, Klimawandel, gewaltsame Konflikte und Ungleichheit sind global und übergreifender Natur. Sie erfordern kollektive Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft. Die UNO ist die wichtigste Instanz, um dies zu ermöglichen.

Anlässlich des 75-jährigen Bestehens der UNO ist es an der Zeit, den Menschen eine direkte Stimme in diesen Angelegenheiten zu geben. Die Legitimität, Relevanz und Eignung der UNO zur Bewältigung aktueller Herausforderungen kann verbessert werden, indem sie für die Bürgerinnen und Bürger offener und zugänglicher wird.

Als globale Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft aus der ganzen Welt fordern wir die Vereinten Nationen auf, das Instrument einer Weltbürgerinitiative einzurichten. Dieses wird es den Menschen ermöglichen, zu wichtigen

Fragen Vorschläge zu unterbreiten, die dann auf höchster politischer Ebene diskutiert und erwogen werden. Die UNO sollte jeden Vorstoß, der von einer bestimmten Zahl von Personen weltweit unterstützt wird, auf die Tagesordnung der Eröffnungsdebatte der jährlichen Sitzung der Generalversammlung setzen.

Wir sind fest davon überzeugt, dass die Einführung des neuen Instruments einer Weltbürgerinitiative die Rolle der Bürgerinnen und Bürger auf der ganzen Welt stärken und sie, die UNO und ihre Mitgliedstaaten gleichermaßen befähigen wird, die globalen Herausforderungen in unserer zunehmend komplexen und vernetzten Welt effektiver zu meistern.

Es ist an der Zeit, den Menschen der Welt eine Stimme zu geben und das Versprechen der Präambel der UN-Charta zu verwirklichen, die mit den Worten "Wir, die Völker der Vereinten Nationen" beginnt.

Unterstützen Sie unseren Aufruf und nehmen Sie an unserer Kampagne teil! Gemeinsam sind wir stärker.