



Bern, 04.12.2020

---

# **Demokratisierung der Vereinten Nationen**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 18.4111 Jositsch vom  
27. November 2018

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Postulat 18.4111</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Die UNO und Demokratie</b> .....	<b>3</b>
2.1	Definition von Demokratie .....	3
2.2	Definition von Demokratiedefizit .....	4
2.3	Die UNO und ihre Organe.....	5
2.3.1	Entstehungsgeschichte und Mandat der UNO .....	5
2.3.2	Organisationsstruktur und Kompetenzen der UNO .....	5
2.4	<b>Hat die UNO ein Demokratiedefizit?</b> .....	<b>8</b>
2.4.1	Mandat und Mitgliedschaft in der UNO .....	8
2.4.2	Spannungsfeld zwischen Universalitäts- und Demokratieprinzip .....	8
2.4.3	Transparenz und Zugang zu Informationen.....	9
2.4.4	Inklusivität und Zugang verschiedener Akteure .....	9
2.4.5	Selektivität.....	10
2.4.6	Schlussfolgerungen und relevante Aktivitäten der Schweiz .....	10
<b>3</b>	<b>Eine UNO Parlamentarische Versammlung</b> .....	<b>11</b>
3.1	<b>Vorteile</b> .....	<b>11</b>
3.1.1	Förderung des politischen Dialogs .....	11
3.1.2	Engere Kontrolle der internationalen Arbeit .....	11
3.1.3	Internationale Exponierung der Parlamentsmitglieder.....	11
3.2	<b>Herausforderungen</b> .....	<b>12</b>
3.2.1	Institutionelle Herausforderungen .....	12
3.2.2	Praktische Herausforderungen .....	12
3.3	<b>Schlussfolgerung</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Möglichkeiten für einen Einbezug des Parlaments in die UNO-Politik der Schweiz</b> .....	<b>14</b>
4.1	Rolle der Interparlamentarischen Union (IPU) .....	14
4.2	Bestehende Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments .....	15
4.3	Weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments .....	16
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>17</b>

# 1 Postulat 18.4111

Am 27. November 2018 reichte Ständerat Daniel Jositsch (SP) das Postulat 18.4111, "Demokratisierung der Vereinten Nationen", ein. Darin wird der Bundesrat ersucht, in einem Bericht ein allfälliges Demokratiedefizit der Vereinten Nationen zu erörtern und ggf. diverse Möglichkeiten aufzuzeigen, wie einem solchen entgegen getreten werden könnte (z.B. konkret anhand der Schaffung einer parlamentarischen Versammlung innerhalb der UNO).

«Im Sinn von Art. 123 des Parlamentsgesetzes wird der Bundesrat beauftragt, zu prüfen und einen Bericht zu erstatten, bezüglich der folgenden Fragen:

1. Ist der Bundesrat der Meinung, dass es innerhalb der Vereinten Nationen ein Demokratiedefizit gibt?
2. Welche Möglichkeiten sieht der Bundesrat, um einem solchen Defizit entgegenzutreten?
3. Erachtet der Bundesrat die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung innerhalb der UNO im Sinn einer zweiten Kammer zur Vertretung der Bevölkerung analog dem schweizerischen System als zweckmässiges Modell?»

In seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2019 beantragte der Bundesrat die Annahme Postulats. Am 13. März 2019 hat der Ständerat das Postulat einstimmig angenommen. Das Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurde im Anschluss mit der Beantwortung des Postulats beauftragt.

Der vorliegende Postulatsbericht widmet sich zunächst der Frage eines möglichen Demokratiedefizits der UNO. Anschliessend äussert er sich zur Schaffung einer parlamentarischen Versammlung im Rahmen der UNO. Nach einer Übersicht über bestehende Möglichkeiten des Einbezugs des Parlaments in die UNO-Politik der Schweiz gibt der Bericht zudem einige Denkanstösse für weitere Möglichkeiten einer verstärkten Einbindung des Schweizer Parlaments in dieses aussenpolitische Tätigkeitsfeld.

## 2 Die UNO und Demokratie

Die Frage nach einem möglichen Demokratiedefizit der UNO erfordert zunächst einer Klärung der Begriffe der Demokratie und des Demokratiedefizits. Im Anschluss an einen kurzen Beschrieb der UNO, ihrer Organe und ihrer Entstehungsgeschichte wird die Frage nach dem Demokratiedefizit der UNO beantwortet.

### 2.1 Definition von Demokratie

Demokratie ist ein vielschichtiger Begriff. Der Grundbegriff einer Demokratie, also einer «Herrschaft des Volkes» - oder wie es Abraham Lincoln formulierte «Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk»<sup>1</sup> - ist weitgehend unbestritten. Auch viele weitere Charakteristiken einer Demokratie als Regierungsform sind allgemein anerkannt, wie z.B. das allgemeine Wahlrecht, freie und faire Wahlen, Gewaltenteilung, Rechtsstaat, individuelle Grundrechte wie die Meinungsfreiheit, aber auch Transparenz und Gleichberechtigung. Dennoch gibt es keine allgemein anerkannte Definition von «Demokratie». Als Organisationsprinzip eines Staates existieren denn auch verschiedene demokratische Modelle (z.B. repräsentative Demokratie, direkte Demokratie) mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen.

Die Übertragung eines *nationalen* Vorverständnisses von Demokratie auf die *internationale* Ebene ist wenig zielführend. Es existiert weder staatsrechtlich noch völkerrechtlich ein universelles Demokratieverständnis unter den Staaten dieser Welt.<sup>2</sup> Ebenso wenig ist ein direkter Vergleich internationaler Organisationen mit einem idealen demokratischen System möglich, da die Grundvoraussetzungen für eine demokratische Ordnung auf internationaler Ebene nicht gegeben sind.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "Government of the people, by the people, for the people." Abraham Lincoln anlässlich der Gettysburg Address am 19. November 1863.

<sup>2</sup> Juliane Kokott (2004): "Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht". *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64 (2004), 517 – 533.

<sup>3</sup> Andrew Moravcsik (2004): «Is there a democratic deficit in World Politics? A framework for analysis». *Government and Opposition*. 336-363.

So ist etwa das Volk im Sinne einer Wertegemeinschaft auf globaler Ebene kaum nachweisbar. Hinzu kommt, dass sich eine internationale Organisation wie die UNO weder in ihren Aufgaben, Organisationsweise, noch Einfluss mit einem Staat vergleichen lässt. Deshalb ist die Übertragung von nationalen (Wahl-)Verfahren auf die internationale Ebene sowohl praktisch als auch normativ mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und wenig sinnvoll.<sup>4</sup>

Nichtsdestotrotz geben einige der oben genannten, weit verbreiteten Elemente einer Demokratie eine nützliche Orientierung bei der Frage des Demokratiedefizits. So lassen sich z.B. die Kriterien von Transparenz<sup>5</sup> und Inklusivität<sup>6</sup> durchaus bis zu einem gewissen Grad als «demokratische Elemente» auf internationale Organisationen anwenden.

## 2.2 Definition von Demokratiedefizit

«Demokratiedefizit» bedeutet in der allgemeinen Sprache «Mangel an Demokratie». Da es aber eine allgemein anerkannte Definition von «Demokratie» nicht gibt, ist ein entsprechender Mangel schwer definierbar. Der Begriff wird trotzdem häufig als Kritik benutzt, wenn die Rede von mangelnden Mitwirkungsrechten des Volkes ist. Eine entsprechende Kritik gegenüber internationalen Organisationen ist nicht neu und hat eine Vielzahl von wissenschaftlichen Publikationen und Analysen hervorgebracht.<sup>7</sup> Dabei handelt es sich sowohl um eine philosophisch-theoretische, als auch eine politische Diskussion. Beide Betrachtungsweisen führen zur Grundsatzfrage, ob von internationalen Organisationen punkto Demokratie mehr gefordert werden kann als von ihren jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Die Feststellung eines Demokratiedefizits verschiedener internationaler Organisationen kann auf sehr unterschiedlichen Gründen basieren, je nach der Auffassung der Rolle dieser Organisationen bzw. dem der Kritik zu Grunde liegende Demokratieverständnis. So sind z.B. Anhänger der liberal-demokratischen Sichtweise von Demokratie der Ansicht, internationale Organisationen würden sich zu stark in die Freiheiten der Einzelnen einmischen. Vertreter der sozialdemokratischen Sichtweise von Demokratie sind dagegen der Meinung, dass internationale Organisationen zu wenig für den sozialen Schutz der Schwächsten tun würden, wobei wiederum die Definition der «Schwächsten» im Mittelpunkt steht.<sup>8</sup>

Auch wenn die Gründe für die Feststellung eines angeblichen Demokratiedefizits divergieren, werden einige Hauptkritikpunkte unter der Bezeichnung «Demokratiedefizit» regelmässig von verschiedenen Seiten gegen internationale Organisationen vorgebracht.<sup>9</sup> Diese können wie folgt zusammen gefasst werden: Internationale Organisationen seien zu wenig transparent und böten keinen Zugang zu wichtigen Informationen. Sie seien zudem zu wenig zugänglich für verschiedene Akteure, wie NGOs und Parlamentarier und Parlamentarierinnen, zu wenig inklusiv und würden Betroffene ganzer (Welt-)Regionen oft ausschliessen. Und schliesslich seien internationale Organisationen zu selektiv in den Themen, die sie bearbeiten und würden so an den eigentlichen Bedürfnissen der Bevölkerungen vorbei

<sup>4</sup> Joseph S. Nye (2001): «Globalization's Democratic Deficit». *Foreign Affairs*, 80(4). 2-6.

<sup>5</sup> Transparenz im immateriellen Sinn bedeutet gemäss [Duden](#) «Durchschaubarkeit» oder «Nachvollziehbarkeit». Weiter ist darunter auch «Offenlegung» zu verstehen, wie es z.B. im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» ([18.080](#)) verwendet wird. Daher bedeutet Transparenz gemäss der [Enzyklopädie der Wertvorstellungen](#), dass ein Sachverhalt oder eine Situation willentlich durchschaubar und offengelegt werden soll, damit dieser Sachverhalt oder Situation so gut wie möglich verstanden werden kann. Dazu dienen Mittel wie frei zugängliche Informationen über Ziele, Abläufe oder Inhalte sowie eine offene Kommunikation. Obwohl oft angestrebt, ist eine absolute Transparenz schwer vorstellbar. Dies vor allem aufgrund der unterschiedlichen Gewichtungen von Informationen.

<sup>6</sup> Inklusivität, auch Inklusion genannt, bedeutet gemäss [Duden](#) «das Miteinbezogensein» oder die «gleichberechtigte Teilhabe an etwas». Inklusivität bezieht sich daher auf das Einbeziehen, bzw. die Nichtausgrenzung, von anderen Menschen, Gruppen oder Entitäten in Situationen, Entscheidungen oder Prozesse (z.B. [Friedensprozesse](#)). Dabei stellt sich in jeder Situation die Frage wer, wann, wo und wozu einbezogen werden soll. Je nach Situation kann die Antwort darauf variieren und eine Teilhabe mehr oder weniger inklusiv ausfallen.

<sup>7</sup> Siehe z.B. Robert A. Dahl (1999): «Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View» in I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (Hrsg.): *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press, S. 19-36; Michael Zürn (2000): «Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions». *European Journal of International Relations*, 6(2). 183-221; David Held und Mathias Koenig-Archibugi (Hrsg.): *Global Governance and Public Accountability*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005; Andrew Moravcsik (2004), *op.cit.* Fussnote 3; Jens Steffek, Claudia Kissling und Patrizia Nanz (Hrsg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance – A cure for the Democratic Deficit?*. New York: Palgrave, 2008.

<sup>8</sup> Joseph S. Nye (2001), *op.cit.*, Fussnote 4.

<sup>9</sup> Siehe z.B. Patrizia Nanz und Jens Steffek (2005). «Assessing the Democratic quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies». *Acta Politica*, 2005(40), 368 – 383; und Matthias Ecker-Erhardt und Bernhard Wessels (2013). «Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung.» In: M. Zürn, M. Ecker-Erhardt (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Edition Suhrkamp, S. 36-61.

arbeiten. Auf diese Punkte wird in Kapitel 2.4 eingegangen. Bevor die Frage eines möglichen Demokratiedefizits spezifisch auf die UNO angewandt wird, soll zunächst ein kurzer Überblick über diese Organisation gegeben werden.

## 2.3 Die UNO und ihre Organe

Die (Kern-)UNO ist das Herzstück eines komplexen und ambitionierten intergouvernementalen Systems – dem sogenannten UNO-System, bestehend aus einer Vielzahl von Fonds wie das Kinderhilfswerk der UNO (UNICEF), Programmen wie dem UNO-Entwicklungs- oder Umweltprogramm (UNDP und UNEP), und Sonderorganisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO).<sup>10</sup> Trotz einigen Krisen hat sich die UNO über die Jahre hinweg behauptet und sich unbestrittenermassen zur weltweit wichtigsten internationalen Organisation entwickelt. Mit ihren 193 Mitgliedsstaaten ist die UNO die einzige universelle Organisation, in der praktisch alle Länder der Welt vertreten sind, und die sich mit der gesamten Bandbreite von politischen Fragen globaler Bedeutung beschäftigt. Einzigartig ist auch, dass sich in der UNO alle interessierten Länder unabhängig ihrer Grösse, Einwohnerzahl, wirtschaftlicher oder militärischer Macht an für sie relevanten Diskussion beteiligen können. Trotz einiger Unzulänglichkeiten besitzt die UNO weltweit eine einzigartige Legitimität und Fähigkeit, alle Parteien um einen Tisch zu versammeln («convening power»).

### 2.3.1 Entstehungsgeschichte und Mandat der UNO

Die UNO wurde in der Endphase des Zweiten Weltkriegs als intergouvernementale Organisation mit dem primären Ziel geschaffen, neue Weltkriege zu vermeiden. 1945 gehörten 51 Staaten zu den Gründungsmitgliedern. Die Ziele der UNO sind in ihrer Charta – ihrem Gründungsdokument – in Artikel 1 folgendermassen definiert:

- Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit;
- Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen;
- Lösung internationaler Probleme im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich dank internationaler Zusammenarbeit;
- Förderung und Festigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion.

Als internationale, intergouvernementale Organisation verfügt die UNO weder über die Macht noch die Kompetenzen einer Weltregierung. Sie ist ein freiwilliger Zusammenschluss souveräner Staaten, vertreten durch ihre Regierungen, die sich für gemeinsame Werte und Ziele einsetzen und dafür entsprechende Entscheide treffen. Diese gemeinsamen Entscheide und Resolutionen wirken sich auf die Politik und Rechtssetzung der Staatengemeinschaft aus. War die UNO während des Kalten Krieges durch die Blockadepolitik der damaligen Grossmächte bisweilen gelähmt, verfügt sie seit dem Ende des Kalten Krieges über grösseren politischen Spielraum. Zudem wurde die UNO ab den 1990er Jahren immer häufiger eingeschaltet, um in Krisen und Konflikten zu vermitteln, Friedensoperationen durchzuführen und den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten.

Ihren Hauptsitz hat die UNO in New York. Dort tagen auch drei ihrer Hauptorgane: die Generalversammlung, der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council*, ECOSOC). Zweitwichtigster Sitz ist Genf, das neben dem Büro der Vereinten Nationen auch den Menschenrechtsrat sowie zahlreiche UNO-Sonderorganisationen und spezialisierte Agenturen beherbergt. Zwei Drittel der weltweiten UNO-Aktivitäten finden in Genf statt, wo das ganze Jahr über internationale Konferenzen, Verhandlungen und Gespräche in allen Tätigkeitsbereichen der UNO abgehalten werden.

### 2.3.2 Organisationsstruktur und Kompetenzen der UNO

Die UNO als Organisation setzt sich gemäss ihrer Charta aus sechs Hauptorganen zusammen: Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), Internationaler Gerichtshof, Sekretariat und dem heute nicht mehr aktiven Treuhandrat. Letzterer hatte die Verwaltung

<sup>10</sup> Siehe auch [ABC Schweiz-UNO](#) und Anhang I (schematische Übersicht).

von ehemaligen kolonialen Besitzungen als UNO-Treuhandgebiete zur Aufgabe. Nach der Entlassung des letzten UNO-Treuhandgebietes (Palau) in die Unabhängigkeit, stellte der Treuhandrat 1994 seine Arbeit ein.

Je nach Organ haben die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte, die in der nachfolgenden Übersicht kurz erläutert werden. Pauschal von «der UNO» zu sprechen, ist deshalb oft wenig aussagekräftig.

Der Begriff UNO-System wiederum bezeichnet nicht nur die oben erwähnten Hauptorgane der UNO, sondern schliesst, wie unten näher beschrieben, auch alle ihre Nebenorgane, Sonderorganisationen, Agenturen und Programme ein. Eine grafische Übersicht befindet sich in Anhang I.

### a) Sicherheitsrat (UN SR)

Der Sicherheitsrat trägt gemäss Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Der Rat befasst sich sowohl mit konkreten Konfliktsituationen als auch mit Sachthemen, die den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit gefährden können (wie z.B. der Klimawandel) sowie mit dem Schutz der Zivilbevölkerung («Schutzarchitektur»<sup>11</sup>). Er kann als einziges UNO-Organ für alle Mitgliedstaaten verbindliche Massnahmen beschliessen.

Die Mitgliedschaft ist auf fünfzehn Mitgliedstaaten limitiert. Davon sind fünf ständige Mitglieder (sogenannte Permanent Five oder P5: Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Frankreich, China, Russland) und zehn nichtständige Mitglieder (sogenannte Elected Ten oder E10), die von der Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt werden. Die zehn nichtständigen Sitze werden nach einem geographischen Verteilschlüssel unter den verschiedenen Weltregionen aufgeteilt; im Einklang mit Artikel 23 der Charta ist grundsätzlich jeder Mitgliedstaat der UNO wählbar. Damit der Sicherheitsrat einen Beschluss fassen kann, müssen mindestens neun seiner Mitglieder dafür stimmen und keiner der P5 darf ein «Nein» einlegen (=Veto). Die Schweiz setzt sich seit 2006 konsequent für die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden und insbesondere seiner Transparenz vis-à-vis der Nichtmitglieder ein.

Die Schweiz kandidiert derzeit zum ersten Mal für einen nichtständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Falls gewählt, würde sie in der Periode 2023-2024 Einsitz nehmen.<sup>12</sup>

### b) Generalversammlung (UN GV)

Im Gegensatz zum Sicherheitsrat sind in der UNO-Generalversammlung alle 193 Mitgliedsstaaten ständig vertreten und geniessen das gleiche Stimmrecht (ein Staat = eine Stimme). Zudem haben der Heilige Stuhl und Palästina den Beobachterstatus inne. Die Schweiz war bis zu ihrem UNO-Beitritt 2002 ebenfalls als Beobachterin in der UNO-Generalversammlung präsent.

Die Generalversammlung ist in sechs Hauptausschüsse unterteilt, die sich spezifischen Themen widmen (Abrüstung, Entwicklung, Menschenrechte, Rechtsfragen, Budget, etc.). Auch in diesen Hauptausschüssen ist jeweils jeder Staat mit einer Stimme vertreten.

Als UNO-Vollmitglied besitzt die Schweiz das ständige Stimm- und Wahlrecht in der Generalversammlung und beteiligt sich aktiv an dessen Arbeiten. Die Prioritäten der Schweiz in der Generalversammlung werden jährlich vom Bundesrat verabschiedet und den Aussenpolitischen Kommissionen (APKs) zur Konsultation vorgelegt (siehe Kapitel 4.2).

### c) Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (*Economic and Social Council*, ECOSOC) kümmert sich vorwiegend um Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Er zählt 54 Mitglieder, die von der Generalversammlung jeweils für drei Jahre gewählt werden. Der ECOSOC erledigt seine Arbeit neben Plenarsitzungen auch mittels verschiedener Fachkommissionen, wie z.B. die Fachkommission für die Rechtsstellung der Frau (*Commission on the*

<sup>11</sup> Zur Schutzarchitektur siehe [ABC Schweiz-UNO](#), Seite 69.

<sup>12</sup> Eine ausführliche Darstellung der spezifischen Mitgestaltungsmöglichkeiten des Parlaments im Rahmen der geplanten Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat 2023-24 finden sich im Bericht zum [Postulat 19.3967](#).

*Status of Women*, CSW) oder die Fachkommission für Statistik. Ausserdem koordiniert der ECOSOC die Zusammenarbeit der UNO und ihren verschiedenen Sonderorganisationen.

Die Schweiz ist aktuell zum dritten Mal Mitglied des ECOSOC (bis Ende 2021).

#### **d) Internationaler Gerichtshof**

Der Internationale Gerichtshof (IGH) mit Sitz in Den Haag ist das richterliche Hauptorgan der UNO. Der Gerichtshof besteht aus fünfzehn Richtern, wobei nicht mehr als ein Angehöriger des gleichen Staates vertreten sein darf. Die von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat gewählten Mitglieder amtieren für neun Jahre und agieren unabhängig von ihren jeweiligen Herkunftsstaaten in ihrer persönlichen Kapazität. Der IGH ist in der Beurteilung von Streitfragen nur für Staaten offen und nur dann zuständig, wenn die an einem Fall beteiligten Staaten die Zuständigkeit des IGH anerkannt haben. Der anschliessende Entscheid ist nur für die beteiligten Parteien rechtlich bindend. Der IGH kann auf Anfrage der Generalversammlung, des Sicherheitsrates oder einem anderen durch die Generalversammlung ermächtigten Organ oder einer Sonderorganisation ein nicht verbindliches Rechtsgutachten erstellen.

#### **e) UNO-Sekretariat**

Das Sekretariat ist das Verwaltungsorgan der UNO. Neben seinem Hauptsitz in New York hat es drei weitere Büros in Genf, Nairobi und Wien. Seine Hauptaufgaben sind die organisatorische Unterstützung der anderen UNO-Organen. Um diese Aufgaben zu bewältigen, beschäftigt die UNO Mitarbeitende aus beinahe allen 193 Mitgliedstaaten.<sup>13</sup>

Das Sekretariat steht unter Leitung der/s UNO-Generalsekretärs/in. Er/sie wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung gewählt. Als «Kopf der UNO» ist er der wichtigste Repräsentant der Organisation und gleichzeitig aber auch ihr höchster Sachverwalter und «CEO». Aktueller Amtsträger ist António Guterres, ehemaliger UNO-Hochkommissar für Flüchtlinge und früherer portugiesischer Premierminister.

#### **f) Fonds, Programme und Sonderorganisationen**

Die Arbeit der UNO umfasst eine derartige Breite von teils hochtechnischen und operationellen Themenbereichen der internationalen Zusammenarbeit, dass es unmöglich wäre, sie nur mit den oben erwähnten Hauptorganen bewältigen zu wollen. Aus diesem Grund gibt die UNO-Charta den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei Bedarf weitere Einheiten zu schaffen, die bestimmte Aufgaben übernehmen.

Solche Einheiten sind z.B. die sogenannten Fonds und Programme der UNO. Bekannte Beispiele sind z.B. das Entwicklungsprogramm der UNO (*United Nations Development Programm*, UNDP), das Kinderhilfswerk UNICEF, und das Welternährungsprogramm (*World Food Programm*, WFP).

Als sogenannte Sonderorganisationen (*specialized agencies*) ebenfalls Teil des «UNO-Systems» sind zudem eine Reihe faktisch und rechtlich unabhängiger internationaler Organisationen, mit ihren eigenen Gouvernanz- und Mitgliederstrukturen und eigenen Budgets. Dank eines Kooperationsabkommens arbeiten sie jedoch eng mit der UNO zusammen. Einige Sonderorganisationen sind sogar älter als die UNO selber, z.B. der Weltpostverein in Bern (Gründung 1874, *Universal Postal Union*, UPU) oder die Internationale Arbeitsorganisation in Genf (Gründung 1919, *International Labour Organization*, ILO). Andere Sonderorganisationen wurden erst mit Hilfe der UNO ins Leben gerufen, wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (Gründung 1948, *World Health Organization*, WHO) oder die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Gründung 1945, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO).

<sup>13</sup> Im Frühling 2019 arbeiteten Menschen aus 187 Ländern im UNO-Sekretariat. Nur aus sechs Länder (Kiribati, Marschall Inseln, Nauru, Palau, Tuvalu und Vereinigte Arabische Emirate) waren zu diesem Zeitpunkt keine UNO-Mitarbeiter zu verzeichnen. Siehe Bericht des UNO Generalsekretärs zur Zusammensetzung des UNO-Sekretariates: [A/74/82](#), «Composition of the Secretariat: staff demographics», 22. April 2019.



## 2.4 Hat die UNO ein Demokratiedefizit?

Die Frage nach einem möglichen Demokratiedefizit der UNO kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Einerseits soll dies im Folgenden unter dem Gesichtspunkt des Mandats und der Mitgliedschaft der UNO geschehen. Andererseits soll auf die in Kapitel 2.2 genannten Hauptkritikpunkte – Transparenz und Zugang zu Informationen, Inklusivität gegenüber verschiedenen Akteuren und Selektivität bei der Behandlung der Themen – eingegangen werden.

### 2.4.1 Mandat und Mitgliedschaft in der UNO

Zuerst gilt es festzuhalten, dass der Wille der Gründerstaaten bestimmt, ob eine internationale Organisation «demokratisch» organisiert ist oder nicht. Weder die Grundsätze noch das Mandat der UNO erheben einen Anspruch auf Demokratie (siehe UNO-Charta Artikel 1 und 2). Der Begriff «Demokratie» findet sich zudem in keinem Paragraphen der UNO-Charta wieder. Obwohl zahlreiche Programme der verschiedenen UNO-Entitäten die Demokratieförderung in praktischer Hinsicht unterstützen (z.B. durch Wahlunterstützung), besteht keinerlei Vorschrift bezüglich der Regierungsform der einzelnen UNO-Mitgliedstaaten. Tatsächlich waren gemäss der *Economist Intelligence Unit* (EIU) 2019 weniger als die Hälfte der Staaten weltweit als Demokratien zu werten.<sup>14</sup> Im Gegensatz zu anderen internationalen oder supranationalen Organisationen wie z.B. der EU muss ein Staat keine Demokratie sein, um der UNO beizutreten. Er muss auch nicht nachweisen, dass er ein Parlament besitzt. Die vertretenen Regierungsmodelle unter den UNO-Mitgliedern sind dementsprechend heterogen und längst nicht alle haben ein Parlament, das demokratischen Standards nach schweizerischem Verständnis entspricht.

Die UNO wurde 1945 als *intergouvernementale* Organisation gegründet. Sie ist so angelegt, dass sich *alle* Staaten in die Diskussionen und Beschlussfassung einbringen und Anliegen auf die Agenda der UNO platzieren können. Der Sinn und Zweck der Organisation war und ist die Koordination *zwischen* den Regierungen, beziehungsweise den Mitgliedstaaten vertreten durch ihre Regierungen. Dies im Unterschied zu anderen, ungefähr zeitgleich gegründeten internationalen oder regionalen Organisationen wie z.B. dem Europarat, die schon bei ihrer Gründung eine parlamentarische Komponente vorsahen.

Wie in Kapitel 2.1 erwähnt, ist die direkte Übertragung eines nationalen Demokratieverständnisses auf die internationale Ebene schwierig. Für eine internationale Organisation wie die UNO kann daher nicht vom selben, nationalen Demokratieverständnis ausgegangen werden, da die Organisation nicht einer «globalen Regierung» entspricht.<sup>15</sup> Auch eine parlamentarische Versammlung würde eine solche Organisation nicht zwingend «demokratischer» machen, denn dies würde weitgehend von der Zusammensetzung, Mandat, Arbeitsweise und Entscheidungsbefugnis einer solchen Versammlung abhängen.

### 2.4.2 Spannungsfeld zwischen Universalitäts- und Demokratieprinzip

Die Frage nach einem möglichen Demokratiedefizit in der UNO situiert sich inmitten des Spannungsfelds zwischen dem sogenannten Universalitäts- und dem Demokratieprinzip.

Das Universalitätsprinzip bedeutet, dass kein Staat von der Zusammenarbeit in der UNO ausgeschlossen werden kann, nur, weil er z.B. in einer bestimmten Region liegt oder ein bestimmtes politisches System hat, das das Missfallen anderer Staaten erregt. Das Demokratieprinzip besagt, dass das Volk seine Regierung direkt oder indirekt, und damit auch seine Vertretung in der UNO, wählen können sollte. Da in der UNO aber nicht alle Staaten eine demokratisch gewählte Regierung aufweisen, ergibt sich zwischen diesen beiden Prinzipien ein Spannungsfeld.

Das Demokratieprinzip wird zudem oft mit der Kontrolle der Exekutive durch ein nationales Parlament in Verbindung gebracht. Analog wird dieses Prinzip auch als wichtig angeführt, wenn es darum geht, zu kontrollieren, wie gut eine internationale Organisation wie die UNO ihre Aufgaben wahrnimmt. Gerade im Zusammenhang mit dieser Qualitätskontrolle haben sich jedoch auch andere Möglichkeiten etabliert.

<sup>14</sup> 45.5% der 167 untersuchten Staaten sind als Demokratien zu werten, davon nur 13.2 % als volle Demokratien, wie die Schweiz. Economist Intelligence Unit, «[Democracy Index 2019](#) - A year of democratic setbacks and popular protest».

<sup>15</sup> Robert O. Keohane, zitiert in Beat Habegger (2010): «Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations». *Cooperation and Conflict*, [45\(2\)](#), 186-204.



Internationale Organisationen lassen sich beispielsweise anhand ihrer Rechenschaftslegung, Transparenz oder konkret an ihren Resultaten (*Outputs*) bewerten. Als wichtigstes Kriterium gilt dabei in der Regel die auf ihren Aktionen und Resultaten basierende Legitimität einer internationalen Organisation, und weniger ihre Organisation mit demokratischen Gestaltungselementen wie einer parlamentarischen Versammlung.<sup>16</sup>

Diese Gewichtung von Universalität und Demokratie spiegelt sich auch in der Schweizer Aussenpolitik wieder. Die Schweiz verhandelt und interagiert mit allen Staaten, ungeachtet ihrer Regierungsform und unabhängig davon, ob ein Staat eine demokratische Ordnung oder ein Parlament aufweist. Dies ist auch darauf zurück zu führen, dass die Schweiz nur Staaten anerkennt, aber keine Regierungen.

### 2.4.3 Transparenz und Zugang zu Informationen

Die Transparenz und der Zugang zu Informationen kann in der UNO grundsätzlich als gut bewertet werden. Das elektronische Dokumentenarchiv (*Official Documents System, ODS*)<sup>17</sup> der UNO und die *United Nations Digital Library*<sup>18</sup> sind online gratis für alle Interessierten zugänglich. Sie enthalten alle offiziellen Dokumente, von Berichten des Generalsekretärs, über Resolutionen, Abstimmungsergebnisse und Resolutionsentwürfe bis hin zu Reden der Mitgliedsstaaten. Zudem informiert die UNO selber proaktiv via ihre Webseiten, regelmässige Medienkonferenzen und andere Mittel wie z.B. Radio und Podcasts über ihre Arbeit und anstehende Herausforderungen.

Das ebenfalls online frei verfügbare *UN Journal*<sup>19</sup> publiziert zudem alle anstehenden formalen und informellen Sitzungen. Erstere werden regelmässig auch *live* im *UN Web TV*<sup>20</sup> übertragen und sind somit ebenfalls für alle Interessierten einsehbar.

### 2.4.4 Inklusivität und Zugang verschiedener Akteure

Die Kritik der mangelnden Inklusivität und des beschränkten Zugangs von verschiedenen Akteuren muss in der UNO nuanciert betrachtet werden, da sich diese Bedingungen in den hier relevanten drei Hauptorganen (Generalversammlung, ECOSOC und Sicherheitsrat) stark unterscheiden.

Wie in Kapitel 2.3.2 ausgeführt sind in der Generalversammlung alle Mitgliedsstaaten vertreten und unabhängig ihrer Grösse gleichberechtigt. Die Generalversammlung ist somit das inklusivste Organ, und der Vorwurf, dass z.B. gewisse Weltregionen ausgeschlossen würden, ist unberechtigt. Hingegen umfassen der ECOSOC (54 Mitglieder) und der Sicherheitsrat (15 Mitglieder, fünf davon ständige Mitglieder) nicht alle UNO-Mitgliedsstaaten, sondern sehen eine klar definierte Anzahl Sitze pro geografische Region vor. So kann zwar sichergestellt werden, dass alle Regionen vertreten sind, aber nicht jeder einzelne Staat. Auch wenn die Mandatsdauer der verfügbaren Sitze limitiert ist, und der Zugang via Wahlverfahren allen Mitgliedstaaten offensteht, ist die Inklusivität daher bei diesen beiden Gremien limitiert. Allerdings ist Universalität nicht in allen Situationen angebracht. Vor allem wenn es darum geht, rasch agieren zu können, ist eine kleinere Anzahl Mitglieder von Vorteil. Gerade Gremien, die sich mit sehr spezifischen oder technischen Fragen beschäftigen, sind häufig bewusst in ihrer Mitgliedszahl beschränkt, um überhaupt Entscheide treffen zu können. Gleichzeitig führt dies zu einer nicht unwillkommenen Entlastung der Mitgliedstaaten, die sich nicht alle zur selben Zeit in diese Fragen zu vertiefen brauchen. Wäre die Schweiz ein ständiges Mitglied von Gremien wie dem ECOSOC, UNO-Menschenrechtsrat und Sicherheitsrat, müsste sie auf permanenter Basis deutlich mehr Ressourcen einsetzen als aktuell der Fall ist, um auf alles vorbereitet zu sein und die zugeordneten Rollen glaubwürdig wahrnehmen zu können. Dies entspricht analog dem Funktionieren vieler nationaler Parlamente einschliesslich dem schweizerischen, wo sich Parlamentskommissionen mit limitierter Mitgliederzahl mit spezifischen (und technischen) Fragen beschäftigen.

Internationale Organisationen können einen Beobachterstatus in der UNO-Generalversammlung erhalten, sofern sie einerseits tatsächlich eine internationale oder intergouvernementale Organisation

<sup>16</sup> Matthew D. Stephen (2018): "Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council". *Cambridge Review of International Affairs*, **31(1)**, 96-121.

<sup>17</sup> <https://documents.un.org>

<sup>18</sup> <https://digitallibrary.un.org>

<sup>19</sup> <https://journal.un.org>

<sup>20</sup> <https://webtv.un.org/live>

sind und andererseits ihre Arbeit im Interesse der Generalversammlung liegt. Der Beschluss, einen solchen Status zu gewähren, wird in der Generalversammlung, also von allen 193 Staaten gefällt.

Gestützt auf Artikel 71 der UNO-Charta kennt die UNO seit ihrer Gründung zudem ein System zur Akkreditierung von Nicht-Regierungsorganisationen (*non-governmental organizations*, NGOs).<sup>21</sup> Ein aus 19 Mitgliedstaaten bestehendes Komitee prüft die Bewerbungen und empfiehlt dem ECOSOC die NGOs zur Aufnahme.<sup>22</sup> Dieser sogenannte *konsultative Status* beim ECOSOC ermöglicht den NGOs nicht nur die Teilnahme an UNO-Beratungen und den physischen Zugang zum ECOSOC selber, sondern auch zu seinen zahlreichen Unterorganen. NGOs können ebenfalls an Treffen der Generalversammlung und ihrer Unterorgane teilnehmen, dies ist jedoch – da es keinen offiziellen konsultativen Status bei der Generalversammlung gibt – weniger formalisiert. In einigen Fällen (z.B. im Menschenrechtsrat) erhalten die NGOs auch das Recht, sich öffentlich zu äussern und sich an die Mitgliedsstaaten zu wenden. Öffentliche Sitzungen des Sicherheitsrates können von NGOs ebenfalls verfolgt werden, jedoch können sie – wie auch die Nicht-Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates – ausser in spezifischen Sitzungsformaten das Wort nicht ergreifen und nicht an geschlossenen Sitzungen teilnehmen.

Der direkte Zugang von Parlamentarier und Parlamentarierinnen der einzelnen Mitgliedstaaten zu UNO-Sitzungen ist in der Charta bzw. den Verfahrensregeln der Hauptorgane nicht geregelt. Einzelne Parlamentarier und Parlamentarierinnen nehmen zuweilen als Teil offizieller staatlicher Delegationen an UNO-Versammlungen teil. Als offizielle gemeldete Staatenvertreter erhalten sie in diesem Fall denselben Zugang wie die anderen Delegationsmitglieder.

Die Antwort auf ein mögliches Demokratiedefizit der UNO im Sinne der Inklusivität muss daher unterschiedlich beantwortet werden. Ein generelles Demokratiedefizit der UNO ist jedoch nicht zu erkennen.

#### 2.4.5 Selektivität

Die Kritik angeblicher Selektivität in der Arbeit von internationalen Organisationen ist darauf gerichtet, dass diese sich nur mit einigen wenigen Themen befassen würden. Im Rahmen des UNO-Systems gibt es zwar einige hochspezialisierte Organisationen, die sich vornehmlich auf ein Thema konzentrieren (und daher sehr «selektiv» agieren), wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO). Vor allem die UNO-Generalversammlung ist aber mit einer sehr breiten Themenpalette befasst. Dasselbe gilt für den ECOSOC. Auch der Sicherheitsrat befasst sich – im Rahmen seines Mandates zur Wahrung von Frieden und Sicherheit – mit verschiedenen Bedrohungen, vom Klimawandel bis zu bewaffneten Konflikten. Bezüglich letzteren wird dem Sicherheitsrat regelmässig unterstellt, dass er die Konflikte, die er diskutiert, einzig nach den geopolitischen Interessen der Vetomächte auswählen würde. Dieser Vorwurf stimmt allerdings nur bedingt, da es bei prozeduralen Fragen wie der Traktandierung eines Agendapunkts kein Veto-Recht gibt und aktuelle Konfliktsituationen häufig auch unter dem Agendapunkt «Varia» («*any other business*», AOB) aufgenommen werden.

In dieser Hinsicht ist zudem zu bemerken, dass nicht «die UNO» die Agenda setzt und die zu diskutierenden Themen festlegt, sondern die Mitgliedstaaten bzw. die sie vertretenden Regierungen. Diesen steht es frei, neue Themen aufzunehmen oder andere nicht mehr zu diskutieren.

#### 2.4.6 Schlussfolgerungen und relevante Aktivitäten der Schweiz

Nach einer diverse Aspekte umfassenden Betrachtung kann der Bundesrat daher kein generelles Demokratiedefizit der UNO erkennen. Somit erübrigt sich auch die Beantwortung der im Postulat aufgeworfenen Frage, wie einem solchen Demokratiedefizit begegnet werden solle.

Jedoch ist der Bundesrat einverstanden mit der Feststellung, dass in verschiedener Hinsicht Reformbedarf innerhalb der UNO besteht. Damit die UNO den aktuellen und künftigen globalen Herausforderungen gewachsen ist, müssen ihre Strukturen und Arbeitsweise modernisiert werden. UNO-Generalsekretär António Guterres lancierte nach seinem Amtsantritt im Januar 2017 eine umfassende Reformagenda, um die Organisation den Erwartungen und Bedürfnissen der Zeit anzupassen, und sie wirksamer und effizienter zu machen. Die Schweiz beteiligt sich aktiv am laufenden

<sup>21</sup> Diese Beziehung zum ECOSOC wird heute durch die ECOSOC-Resolution E/1996796 geregelt.

<sup>22</sup> Im April 2020 verfügten 5451 NGOs über diesen Konsultativstatus mit dem ECOSOC.

Reformprozess.<sup>23</sup> Die Schweiz setzt sich neben den drei grossen Reformen in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Management und dem UNO Entwicklungssystem auch für weitere Reformprozesse ein, z.B. bei der Überprüfung der Arbeitsmethoden des ECOSOC oder der Friedensarchitektur der UNO.

Was den Sicherheitsrat betrifft, scheint momentan eine tiefgreifende Reform namentlich bezüglich seiner Zusammensetzung und dem Vetorecht unrealistisch, da dies eine Änderung der UNO-Charta bedingen würde. Daher setzt sich die Schweiz seit 2006 aktiv für Reformen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates ein. Diese sollen transparenter, effizienter und inklusiver werden. Zu diesem Zweck koordiniert die Schweiz die Gruppe «Accountability, Coherence and Transparency» (ACT). Diese wurde 2013 gegründet und umfasst zurzeit 25 Staaten aus allen Weltregionen.<sup>24</sup>

## 3 Eine UNO Parlamentarische Versammlung

Im Postulat wird konkret die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung innerhalb der UNO erwähnt, ergänzend zur bereits bestehenden UNO-Generalversammlung. Analog zum Zweikammersystem des Schweizer Parlaments soll die Errichtung einer solchen Versammlung die demokratische Legitimation der UNO fördern. Nachfolgend werden zuerst einige mögliche Vorteile einer solchen parlamentarischen Versammlung aufgezeigt. Anschliessend wird beleuchtet, welche institutionellen und praktischen Herausforderungen dieser Idee entgegenstehen.

### 3.1 Vorteile

Die Idee einer parlamentarischen Versammlung weist verschiedene Vorteile auf.<sup>25</sup> Diese lassen sich in drei Aspekte unterteilen.

#### 3.1.1 Förderung des politischen Dialogs

Mittels einer parlamentarischen Versammlung könnte der politische Dialog auf mehreren Ebenen gefördert werden. So könnten Vertreter und Vertreterinnen der parlamentarischen Versammlung mit den verschiedenen Regierungsvertretern und Regierungsvertreterinnen einen Austausch vor Ort, in der Organisation, führen. Gleichzeitig könnten die parlamentarischen Vertreter und Vertreterinnen auch Fragen zu internationalen Ansätzen stellen, die unter Umständen ihre Wählerschaft betreffen könnten. Via eine Rückkoppelung an die nationale Politik könnten die Mitglieder einer solchen parlamentarischen Versammlung auch den politischen Dialog «Zuhause» fördern, sei dies im Parlament selber, mit der Regierung oder mit der Zivilgesellschaft. Und nicht zuletzt würde es eine solche Versammlung erlauben, dass Parlamentarier und Parlamentarierinnen Ideen und Vorschläge einbringen könnten, die sonst in gewissen Ländern ungehört bleiben könnten.

#### 3.1.2 Engere Kontrolle der internationalen Arbeit

Eine parlamentarische Versammlung, die echte Kompetenzen hat, würde eine engere Kontrolle der internationalen Arbeit erlauben. Dabei könnten Parlamentarier und Parlamentarierinnen nicht nur die Arbeit der UNO besser mitgestalten, sondern in diesem Rahmen auch die Umsetzung der Aussenpolitik der eigenen Regierung.

#### 3.1.3 Internationale Exponierung der Parlamentsmitglieder

Eine parlamentarische Versammlung auf der Ebene der UNO hätte zur Folge, dass nationale Parlamentarier und Parlamentarierinnen international noch stärker vernetzt würden. In Kontakt mit Parlamentariern und Parlamentarierinnen und politischen Entscheidungsträgern aus anderen Staaten könnten sie vermehrt für globale Herausforderungen und die internationale Kooperation sensibilisiert werden. Diese Erfahrungen könnten allenfalls auch Einfluss auf die nationalen Debatten haben.

<sup>23</sup> Siehe z.B. EDA: [Reform der UNO](#)

<sup>24</sup> [EDA-Factsheet](#) - The Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group

<sup>25</sup> In diesem Sinne in Beat Habegger (2010), *op.cit.*, Fussnote 15.

## 3.2 Herausforderungen

Die konkrete Schaffung einer parlamentarischen Versammlung ist indessen mit zahlreichen Herausforderungen institutioneller und praktischer Art verbunden.

### 3.2.1 Institutionelle Herausforderungen

#### 3.2.1.1 Änderung der UNO-Charta

Bei der Schaffung eines neuen UNO-Organs stellt sich zwangsläufig die Frage, ob eine Änderung der UNO-Charta notwendig ist. Falls die neue parlamentarische Versammlung an der UNO über eine bloss beratende bzw. konsultative Funktion verfügen sollte, könnte dies auch ohne eine Änderung der Charta ins Leben gerufen werden. Sollte sie jedoch Kompetenzen haben, wie z.B. ein Mitbestimmungsrecht in Belangen der Generalversammlung und/oder dem Sicherheitsrat, wäre eine Änderung der UNO-Charta unabdingbar, da das Verhältnis und die Kompetenzen aller betroffenen Organe neu geregelt werden müsste. Ohne klare Regelung der Kompetenzen und Einbettung einer parlamentarischen Versammlung in den institutionellen Rahmen der UNO besteht die Gefahr, dass die Ambitionen der Versammlung nicht erfüllt werden können.<sup>26</sup> Eine solche Neuverhandlung der UNO-Charta ist jedoch nicht im Interesse der Schweiz, da viele ihrer Errungenschaften in der aktuellen Weltlage wahrscheinlich nicht mehr im gleichen Masse erreicht werden könnten. Hinzu kommt, dass eine Änderung der Charta gemäss ihren Bestimmungen in Artikel 108 von zwei Dritteln der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von zwei Dritteln der Mitglieder der Vereinten Nationen, einschliesslich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, ratifiziert werden muss, damit sie in Kraft tritt. Diese Hürden dürften realistischer Weise auf absehbare Zeit hin nicht zu überwinden sein. Da bei Verhandlungen über Charta-Änderungen höchstwahrscheinlich auch andere Fragen wie beispielsweise die des Veto-Rechts im Sicherheitsrat thematisiert würden, dürften die fünf Veto-Mächte kaum Hand dazu bieten. Doch auch in der Generalversammlung nimmt die Anzahl Länder, die auf eine exklusive Vertretung durch Regierungen und damit den Erhalt der nationalen Souveränität im UNO-Rahmen beharren, zu. Diese Gruppe stellt sich tendenziell auch gegen jegliche «Demokratisierungs-Schritte» wie z.B. den Einbezug der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung in UNO-Gremien.

#### 3.2.1.2 Schwächung der UNO-Generalversammlung

Die Etablierung einer zweiten Kammer mit weitreichenden Gestaltungsrechten würde gleichzeitig die UNO-Generalversammlung schwächen. Neben den Fragen eines Differenzbereinigungsverfahrens zwischen den beiden Institutionen müsste u.U. auch die (inhaltliche) Kompetenzzuteilung geregelt werden. Die UNO-Generalversammlung hat bereits heute etwa im Vergleich zum Sicherheitsrat limitierte Befugnisse und Kompetenzen, die durch die Schaffung einer konkurrierenden Kammer Gefahr laufen könnten, zusätzlich eingeschränkt zu werden. Vor allem in der UNO-Generalversammlung profitiert die Schweiz als Staat mit vergleichsweise kleinem Territorium und geringer Bevölkerungsanzahl dank des Universalitätsprinzips von überproportional gewichtigen Mitspracherechten. Eine inhaltliche oder prozedurale Schwächung der Generalversammlung in diese Richtung ist somit nicht im Interesse der Schweiz.

### 3.2.2 Praktische Herausforderungen

#### 3.2.2.1 Wahl der Mitglieder

Eine erste grosse Herausforderung bei der Schaffung einer parlamentarischen Versammlung wäre die Wahl ihrer Mitglieder. Wäre, um dem demokratischen Anspruch der Versammlung gerecht zu werden, eine Volkswahl nötig? Wie würden Vertreter von Staaten ausgewählt, die keine Volkswahlen akzeptieren? Was wären die nötigen Kriterien und akzeptable Wahlsysteme? So existiert z.B. für die Wahlen ins europäische Parlament kein einheitliches europäisches Wahlrecht, da dies der staatlichen

<sup>26</sup> Z.B. Beat Habegger (2010), *op.cit.*, Fussnote 15.

Souveränität unterliegt. Ein von allen UNO-Mitgliedstaaten akzeptiertes und daher als legitim empfundenes Wahlrecht auf globalem Niveau scheint unter diesen Voraussetzungen schwer realisierbar. Würden die Vertreter direkt von den nationalen Parlamenten gestellt, gälte es zu beachten, dass nicht alle Länder ein unabhängiges Parlament haben. Vertreter und Vertreterinnen eines Parlamentes, die weitgehend durch ihre Regierung oder Einheitspartei bestimmt und in die parlamentarische Versammlung entsandt würden, würden einem nationalen schweizerischen Demokratieverständnis – und damit auch der im Sinne des Postulats angestrebten demokratischen Legitimation dieser Versammlung – kaum genügen.

Zudem gestalten und formieren sich Parlamente je nach Staatsstruktur ganz unterschiedlich. Um die verschiedenen nationalen Parlamentssysteme (Ein-, Zwei- oder Mehrparteiensystem) auch in der internationalen Versammlung angemessen zu repräsentieren, kämen weitere Fragen auf, wie z.B. die Vertretung oder Einbindung der Opposition (in Staaten wo diese existiert).

### **3.2.2.2 Anzahl Mitglieder**

Eine weitere Herausforderung beträfe auch die Anzahl Mitglieder der Versammlung, bzw. die Verteilung der zur Verfügung stehenden Sitze. Würde jedem Staat ein Sitz in der parlamentarischen Versammlung zuteil, wäre der Unterschied zur UNO-Generalversammlung in der «ein Staat = eine Stimme» gilt, gering. Grosse und bevölkerungsreiche Staaten dürften sich kaum auf eine solche Aufteilung einlassen. Sollte die Versammlung jedoch, ähnlich dem schweizerischen Nationalrat, die Bevölkerungsstärke abbilden, müsste die Versammlung eine sehr hohe Anzahl an Mitgliedern aufweisen, damit bevölkerungsmässig kleinere Staaten wie die Schweiz überhaupt darin vertreten wären. Ein proportionaler Aufteilungsschlüssel, bei dem der Schweiz mindestens ein Sitz in der Versammlung zukommt, müsste dem bevölkerungsstärksten Staat China rund 168 Sitze zuteilen. Insgesamt würde sich somit die Anzahl Mitglieder dieser Versammlung auf über 900 Sitze addieren, wovon der Schweiz ein einziger zustehen würde.

Es ist daher klar, dass diese Frage durch andere Berechnungsmethoden gelöst werden müsste, z.B. durch eine Gewichtung der Stimmen. Dies dürfte erneut zu schwierigen Verhandlungen mit bevölkerungsreichen Staaten führen.

### **3.2.2.3 Finanzierung**

Eine zusätzliche Hürde wäre die Sicherstellung der Finanzierung. Es ist davon auszugehen, dass eine grosse parlamentarische Versammlung erhebliche Kosten verursachen würde. Angesichts der bereits angespannten finanziellen Lage der UNO ist nicht davon auszugehen, dass die Staaten bereit wären, die notwendigen finanziellen Mittel bereit zu stellen.

## **3.3 Schlussfolgerung**

Der Bundesrat begrüsst die Diskussion über eine Modernisierung und Stärkung der UNO. Die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung kommt hingegen als Option, dieses Ziel zu erreichen, kaum in Frage. Die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung ist sehr ambitioniert und wäre nur mit breiter internationaler Unterstützung denkbar. Aufgrund der oben genannten praktischen und institutionellen Herausforderungen und gemäss aktuellen Einschätzungen der weltpolitischen Lage ist eine solche Umsetzung derzeit nicht realistisch und aufgrund einer möglichen Benachteiligung bevölkerungsmässig kleinerer Staaten und den geopolitischen Gewichtsverschiebungen auch nicht vollumfänglich im Interesse der Schweiz.

## 4 Möglichkeiten für einen Einbezug des Parlaments in die UNO-Politik der Schweiz

Das vorliegende Kapitel soll einen kurzen Überblick über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen in der UNO-Politik der Schweiz aufzeigen. Dabei liegt der Fokus auf einer besseren Nutzung bereits bestehende Strukturen und Institutionen

### 4.1 Rolle der Interparlamentarischen Union (IPU)

Die Interparlamentarische Union (*Interparliamentary Union*, IPU) ist die internationale Vereinigung der nationalen Parlamente. Sie wurde 1889 gegründet und ist somit deutlich älter als die UNO und ihre Vorgängerorganisation, der Völkerbund. Seit 1921 hat die IPU ihren Sitz in Genf. Aktuell gehören ihr 179 nationale Parlamente und zwölf regionale parlamentarische Organisationen an – sie ist also insgesamt etwas weniger universell als die 193 Staaten umfassende UNO.

Die Generalversammlung der IPU tagt zwei Mal im Jahr und bringt dabei alle Mitglieder zusammen. Die Generalversammlung verabschiedet Resolutionen und ist das politische Hauptorgan der IPU. In ihrer Arbeit wird sie von vier ständigen Kommissionen unterstützt, die sich mit spezifischen Themen auseinandersetzen (wie z.B. Frieden und internationale Sicherheit oder Demokratie und Menschenrechte). Der Rat (*Governing Council*) trifft sich ebenfalls zwei Mal im Jahr und ist vor allem für administrative Fragen und Politikgestaltung verantwortlich. Das Exekutivkomitee beaufsichtigt die Verwaltung der IPU und berät den IPU-Rat zu verschiedenen Angelegenheiten. Schliesslich verfügt die IPU über ein ständiges Sekretariat, das mit ihren Büros in Genf und New York die täglichen Arbeiten für die Organisation wahrnimmt. Finanziert wird die IPU durch Beiträge der Mitgliederparlamente.

Ziel der IPU ist es, die Kontakte, die Koordination und den Erfahrungsaustausch zwischen Parlamenten aller Länder und deren Mitgliedern zu fördern. Sie befasst sich mit Fragen von internationalem Interesse betreffend Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Frauen in der Politik, Bildung, Wissenschaft und Kultur, um dadurch einzelne Parlamente und Ratsmitglieder zu konkreten Massnahmen zu veranlassen. Ein weiteres Ziel ist es, zu einem besseren Verständnis der Arbeitsweise repräsentativer Institutionen beizutragen und deren Entstehung und Fortbildung zu unterstützen.

Seit 2002 hat die IPU den Status einer ständigen Beobachterin in der UNO-Generalversammlung. Diese Beobachterfunktion wird durch das IPU-Sekretariat wahrgenommen. Es verfolgt die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der UNO und kann sich wie alle anderen Organisationen mit Beobachterstatus einbringen. Somit offeriert die IPU im Rahmen der UNO eine internationale Plattform für Parlamente und gibt den Arbeiten der UNO eine parlamentarische Dimension. Die IPU ist somit für das Schweizer Parlament eine wichtige Partnerin, um an der UNO ihre Anliegen direkt einzubringen.

Das Schweizer Parlament ist Mitglied bei der IPU und unterhält seit 1986 eine ständige IPU-Delegation.<sup>27</sup> Aktuell besteht diese aus acht Mitgliedern der Bundesversammlung.<sup>28</sup> Das Delegationssekretariat ist bei den Parlamentsdiensten angesiedelt. Im Rahmen der IPU-Delegation können Schweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen die parlamentarische Tätigkeit auf internationaler Ebene fördern und sich direkt für globale Themen einsetzen.

Eine naheliegende Option für eine verstärkte Einbindung des Schweizer Parlaments in UNO-Belange ist daher die Förderung der Zusammenarbeit der UNO mit der IPU. Alle zwei Jahre verabschiedet die UNO-Generalversammlung mit einer Resolution Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen der UNO, der IPU und den nationalen Parlamenten.<sup>29</sup> Die IPU ist via ihre Vertretung in New York an der Erarbeitung der Resolution massgeblich beteiligt. Die Resolution sendet ein politisches Signal, dass ein grösseres Engagement der Parlamentarier und Parlamentarierinnen in den UNO-Prozessen ein Schlüsselfaktor ist, um die Entscheidungsfindung innerhalb der UNO transparenter und integrativer zu gestalten.

<sup>27</sup> Artikel 2 Buchstabe a - Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments (VPIB) vom 28. September 2012 ([SR 171.117](#)).

<sup>28</sup> Gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der VPIB setzt sich die ständige Delegation der Schweiz in der IPU aus fünf Mitgliedern des Nationalrates und drei Mitgliedern des Ständerates zusammen.

<sup>29</sup> Die aktuellste Resolution (A/RES/74/304) wurde am 4. September 2020 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet.

Gleichzeitig betont die IPU allerdings auch ihre Unabhängigkeit gegenüber der UNO. In der Vergangenheit führte die IPU mehrfach Diskussionen zur Eingliederung der IPU als «parlamentarischer Arm» in die UNO, auch im Rahmen der internationalen Kampagne zur Gründung einer parlamentarischen Versammlung in der UNO. Von den Mitgliederparlamenten, einschliesslich demjenigen der Schweiz, wurden diese Vorschläge jedoch deutlich verworfen. So erklärte z.B. der Exekutivrat der IPU 2009, dass eine parlamentarische Versammlung im Rahmen der UNO nicht mit der Gewaltenteilung vereinbar wäre und rief alle Mitglieder dazu auf, sich gegen die Gründung eines solchen Gremiums auszusprechen.<sup>30</sup> Im gleichen Jahr sprach sich auch der Vorbereitungsausschuss der dritten Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten klar gegen die Gründung einer parlamentarischen Versammlung in der UNO aus.<sup>31</sup> Das Schweizer Parlament war damals im rund 25-köpfigen Vorbereitungsausschuss vertreten.<sup>32</sup> Spätestens seit dann konzentriert sich die IPU auf den ihrer Meinung nach vielversprechenderen Weg, nämlich die verstärkte Zusammenarbeit zwischen der UNO und der IPU. Die IPU vertritt die Position, dass sie auf internationaler Ebene schon eine grosse Anzahl parlamentarischer Funktionen ausübe und ist nicht überzeugt, dass es eine parlamentarische Versammlung in der UNO braucht.<sup>33</sup>

## 4.2 Bestehende Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments

Die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte des Schweizer Parlaments bei Regierungsgeschäften sind gut ausgebaut und können im internationalen Vergleich als vorbildlich bezeichnet werden. Die rechtlichen Grundlagen für eine Mitwirkung des Parlamentes sind schon anderweitig im Detail erörtert worden<sup>34</sup> und sollen hier nicht wiederholt werden. Basierend auf diesen rechtlichen Grundlagen bestehen für die Schweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen auch Mitbestimmungsmöglichkeiten in der multilateralen Aussenpolitik.

Gestützt auf das Parlamentsgesetz (Art. 152 Abs.3 Parlamentsgesetz) konsultiert der Bundesrat jedes Jahr die Prioritäten der Schweiz für die kommende UNO-Generalversammlung mit den APKs.<sup>35</sup> Die neue Generalversammlung wird jeweils im September eröffnet und dauert ein Jahr. Die Prioritäten legen die Schwerpunkte der Schweiz für die kommenden 12 Monaten in der UNO-Generalversammlung fest. Sie werden unter Federführung des EDA in Konsultation mit den mitinteressierten Stellen der gesamten Bundesverwaltung erarbeitet. Nach der Genehmigung durch den Bundesrat werden im Sommer die APKs beider Räte konsultiert. Nach der Konsultation erstatten die APKs Bericht an den Bundesrat, der anschliessend die Prioritäten verabschiedet. Parallel dazu legt der Bundesrat den APKs seit 2015 jeweils auch einen kurzen Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der letzten UNO-Generalversammlungsperiode vor.

Die bestehende Plattform der jährlichen Konsultation der UNO-Prioritäten bietet eine gute Möglichkeit, den Austausch zwischen dem EDA (oder allfällig anderen Departementen) und den APKs zu UNO-Themen zu verstärken. Neben Informationen zu aktuellen UNO-Geschäften könnte die Konsultation der APKs bei entsprechendem Interesse und Bedarf noch vermehrt für Debatten zu spezifischen Anliegen

<sup>30</sup> «Le Comité a discuté par ailleurs de la campagne en faveur de la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies à propos de laquelle il a été rappelé qu'une telle instance serait incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Le Comité encourage donc tous les membres à continuer de faire campagne contre la création d'une telle Assemblée. » CL/184/SR.1, *Compte rendu du Conseil de Directeur*, 184<sup>ème</sup> session, 6 und 10 April 2009, Addis Abeba. Die Vertreter und Vertreterinnen des Schweizer Parlamentes war bei dieser Sitzung laut Protokoll anwesend.

<sup>31</sup> « Le Comité s'est prononcé contre la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies qu'il a jugée incompatible avec la stratégie d'interaction parlementaire avec les Nations Unies. » Paragraph 6, *Résumé des décisions*, Deuxième Réunion du Comité préparatoire de la troisième conférence mondiale des présidents de parlement, 12 November 2009.

<sup>32</sup> Nationalratspräsidentin Pascale Bruderer vertrat die Schweiz in diesem Vorbereitungsausschuss. Eine vollständige Liste der Mitglieder dieses Ausschusses ist [hier](#) verfügbar.

<sup>33</sup> «En somme, l'UIP exerce d'ores et déjà dans une large mesure des fonctions parlementaires directement à l'échelon international, tant en ce qui concerne le contrôle que la législation et, ce, en suivant une stratégie qui, tout en étant respectueuse de l'indépendance et de la souveraineté des institutions parlementaires, leur permet néanmoins de peser de tout leur poids auprès des Nations Unies. Elle n'est donc pas convaincue de la nécessité d'une assemblée parlementaire des Nations Unies et ne croit pas qu'une telle assemblée apporterait quoi que ce soit de vraiment nouveau aux Nations Unies.» IPU, *Observations sur la proposition de créer une assemblée parlementaire des Nations Unies*, Oktober 2011.

<sup>34</sup> Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law - [Bericht](#) des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, APK-S, 12. November 2018; Siehe ebenfalls Bericht zum [Postulat 19.3967](#).

<sup>35</sup> Eine ausführliche Darstellung der spezifischen Mitgestaltungsmöglichkeiten des Parlaments im Rahmen der angestrebten Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat 2023-24 finden sich im Bericht zum [Postulat 19.3967](#).



der Parlamentarier und Parlamentarierinnen im Bereich der UNO-Generalversammlung genutzt werden.

### 4.3 Weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments

Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichts wurden zahlreiche Gespräche mit Parlamentariern und Parlamentarierinnen, sowie Fachexperten und Fachexpertinnen aus Politik, Forschung, Lehre und der Zivilgesellschaft geführt. Basierend darauf soll nachfolgende Liste einige Denkanstösse für mögliche weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Parlamentes geben, sowohl in der Schweiz, als auch im internationalen Rahmen.

*Denkanstösse für Beteiligungsmöglichkeiten, die in der Kompetenz des **Parlaments** liegen:*

- a) **Schaffung einer parlamentarischen Gruppe «UNO»:** Gemäss Artikel 63 des Parlamentsgesetzes können parlamentarische Gruppen auf Initiative von Parlamentsmitgliedern eigenständig zu bestimmten Sachbereichen gegründet werden. Die Gruppen stehen allen amtierenden Ratsmitgliedern offen, handeln aber nicht im Namen der Bundesversammlung.  
  
Am 1. Juli 2020 gründete Ständerat Daniel Jositsch eine parlamentarische Freundschaftsgruppe «Schweiz – Vereinte Nationen». Der Zweck der Gruppe ist «die Beziehung zwischen dem Parlament und den Organen der Vereinten Nationen und unseren Vertreterinnen und Vertretern bei der UNO zu vertiefen und zu pflegen».<sup>36</sup>
- b) **Schaffung eines parlamentarischen «UNO Focal Points»:** Ein oder mehrere Parlamentarier oder Parlamentarierinnen (z.B. der APKs) könnten zum «UNO Focal Point» ernannt werden. Diese Person oder Personen wären für das EDA, wie aber auch für extern interessierte Partner, eine erste Anlaufstelle, um sich über aktuelle UNO-Politik auszutauschen und Informationen an die APKs und weitere interessierte Parlamentarier und Parlamentarierinnen weiterzuleiten.
- c) **Ständige Traktandierung von UNO-Themen in den APKs:** Aktuell werden UNO-Themen im Parlament in den APKs vor allem im Zusammenhang mit der Konsultation der UNO-Generalversammlungs-Prioritäten (siehe Kapitel 4.2) und unter dem Agendapunkt «Aussenpolitische Aktualitäten» diskutiert. Eine in der Eigenkompetenz der APKs liegende Möglichkeit wäre, ein ständiges Traktandum zu den Aktivitäten der Schweiz in der UNO auf die Agenden der beiden APKs zu setzen, z.B. als «UNO-Aktualitäten». Damit könnten die APKs bei Bedarf in regelmässigen Abständen auch im Laufe des Jahres über die Umsetzung der UNO-Prioritäten sowie weitere aktuelle UNO-Themen informiert werden.
- d) **Traktandierung von UNO-Themen in der parlamentarischen IPU-Delegation:** Aufgrund der engen Verknüpfung der IPU und der UNO wäre ein stärkerer Einbezug der parlamentarischen IPU-Delegation in die UNO-Politik als Option zu prüfen. So könnte beispielsweise zusätzlich zur Konsultation der APKs bei entsprechendem Interesse auch die IPU-Delegation zu den UNO-Prioritäten informiert werden. Dies könnte eine weitere Möglichkeit für einen Austausch und Diskussionen bieten.
- e) **Förderung des Austausches von Parlamentariern und Parlamentarierinnen mit hochrangigen UNO-Persönlichkeiten:** Das internationale Genf soll sich gemäss der Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2020–2023 zukünftig noch stärker als Plattform für die Förderung neuer Themen profilieren, wobei auch interessierten Parlamentarier und Parlamentarierinnen eine aktivere Rolle zukommen könnte. Bereits heute organisiert das EDA regelmässig Besuche im *Palais des Nations* und anderen in Genf angesiedelten internationalen Organisationen für Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Zudem könnten sich Mitglieder des Parlaments bei Interesse vermehrt direkt an internationalen Veranstaltungen zu für sie relevanten Themen informieren lassen sowie auch ihr eigenes Wissen und Know-how mit der internationalen Gemeinschaft in Genf teilen. Das EDA ist bei Bedarf bereit, seine Unterstützung bei der Weiterentwicklung dieses Punktes anzubieten, wie z.B. die Information über geeignete Veranstaltungen.

<sup>36</sup> Präsident der parlamentarischen Freundschaftsgruppe «Schweiz-Vereinte Nationen» ist Ständerat Daniel Jositsch. Informationen gemäss der offiziellen [Liste der Parlamentsdienste](#) (Stand 31.08.2020).

*Denkanstösse für Beteiligungsmöglichkeit des Parlaments, die mit der **Bundesverwaltung** besprochen werden könnten:*

- f) **Reise/Besuche der APKs an weitere UNO-Standorte:** Nebst Genf (siehe Punkt oben) wäre es auch möglich, Besuche von Mitgliedern der APKs an andere UNO-Standorte – wie New York, Wien, Rom oder Nairobi – zu organisieren. Im Zuge solcher Reisen könnten Parlamentarier und Parlamentarierinnen nach Möglichkeit auch an entsprechenden Sitzungen der UNO oder an Seminaren teilnehmen. Die entsprechende Reiseplanung obliegt der Zuständigkeit des Parlaments. Es gilt anzumerken, dass diese Option finanzielle, logistische und ökologische Konsequenzen nach sich ziehen würde.
- g) **Teilnahme von Parlamentariern und Parlamentarierinnen in offiziellen Delegationen der Schweiz:** Der direkte Einblick vor Ort in die Dynamiken multilateraler Verhandlungen wäre auch für Parlamentarier und Parlamentarierinnen eine nützliche Erfahrung und würde das Verständnis für die Handlungsspielräume der Schweizer Delegationen fördern. Ausserdem würde eine solche Teilnahme auch einen Austausch der Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit der vor Ort anwesenden Zivilgesellschaft und allenfalls Vertretern anderer Staaten und/oder Parlamenten erlauben.

Hier ist es jedoch wichtig anzumerken, dass Parlamentsmitglieder nicht in ihrer legislativen Rolle, sondern als Teil der Regierungsdelegation anwesend wären. Die Möglichkeit einer Teilnahme von Parlamentarier und Parlamentarierinnen in offiziellen Delegationen der Schweiz müsste vertieft abgeklärt werden. Dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung, da jedes Mitglied der Delegation der Autorität und den Anweisungen der von der Exekutive übernommenen Delegationsleitung unterliegt. Nach aussen würden sie also die offizielle Position der Schweiz (und nicht diejenige der jeweiligen politischen Partei) vertreten müssen. Sonst bestünde die Gefahr, dass es bei den internationalen Partnern der Schweiz zu einer Verunsicherung über die Position der Schweiz käme. Dies wäre nicht im Interesse der Schweiz und hätte einen Glaubwürdigkeitsverlust zur Folge. Eine weitere Schwierigkeit wäre eine repräsentative Auswahl der teilnehmenden Parlamentarier und Parlamentarierinnen, da diese das ganze Parlament vertreten müssten.

- h) **Tag der Parlamentarier und Parlamentarierinnen:** Um die Vernetzung von Parlamentsmitgliedern mit der UNO zu fördern, könnte UNO-seitig die Schaffung eines «Tag der Parlamentarier und Parlamentarierinnen» als eine Art «Tag der offenen Tür» für Parlamentsmitglieder angeregt werden, ähnlich wie es dies schon seit 2011 im Rahmen der OECD in Paris<sup>37</sup> gibt. Ein solcher Tag könnte von der UNO in New York oder auch in Genf organisiert werden. Für eine fixe, jährlich wiederkehrende Veranstaltung wäre ein Mandat und damit ein entsprechender Beschluss der UNO-Generalversammlung nötig. Ein einmaliger Anlass könnte möglicherweise auch unter der Schirmherrschaft des Präsidenten der UNO-Generalversammlung durchgeführt werden. Der Austausch zwischen Parlamentsmitgliedern aus aller Welt mit UNO-Repräsentanten könnte das gegenseitige Verständnis, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch fördern.

## 5 Schlussfolgerungen

Demokratische UNO-Mitgliedstaaten wie die Schweiz haben eine demokratisch legitimierte Regierung und somit auch eine demokratisch legitimierte Vertretung in der UNO. Das in vielen UNO-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene bestehende Demokratiedefizit lässt sich nicht auf einer höheren, supranationalen Ebene aus der Welt schaffen oder kompensieren. Aufgrund der ganz bewusst nicht vorhandenen Demokratieanforderung bezüglich Regierungsform der UNO-Mitgliedstaaten, der klar stärkeren Gewichtung des Universalitätsprinzips innerhalb der UNO, sowie der Betrachtung von weiteren relevanten Kriterien wie Transparenz und Inklusivität kann grundsätzlich kein Demokratiedefizit in der UNO festgestellt werden.

Die Schaffung neuer Organe – wie es beispielsweise eine parlamentarische Versammlung an der UNO wäre – ist angesichts der aktuellen weltpolitischen Lage unrealistisch. Auch praktische und institutionelle Herausforderungen stehen der Schaffung solcher Organe entgegen. Ausserdem würden diese in Anbetracht der unterschiedlichen Vorstellungen von Demokratie und Aufgaben eines Parlamentes und

<sup>37</sup> Das [OECD Global Parliamentary Network](#) führt jedes Jahr Parlamentariertage durch.

den verschiedenen nationalen Staats- und Organisationsformen nicht zwingend zu einer Stärkung der demokratischen Prinzipien innerhalb der UNO beitragen. Im Zentrum jeder Modernisierung soll hingegen die Handlungsfähigkeit der UNO sowie ihrer Mitgliedstaaten stehen.

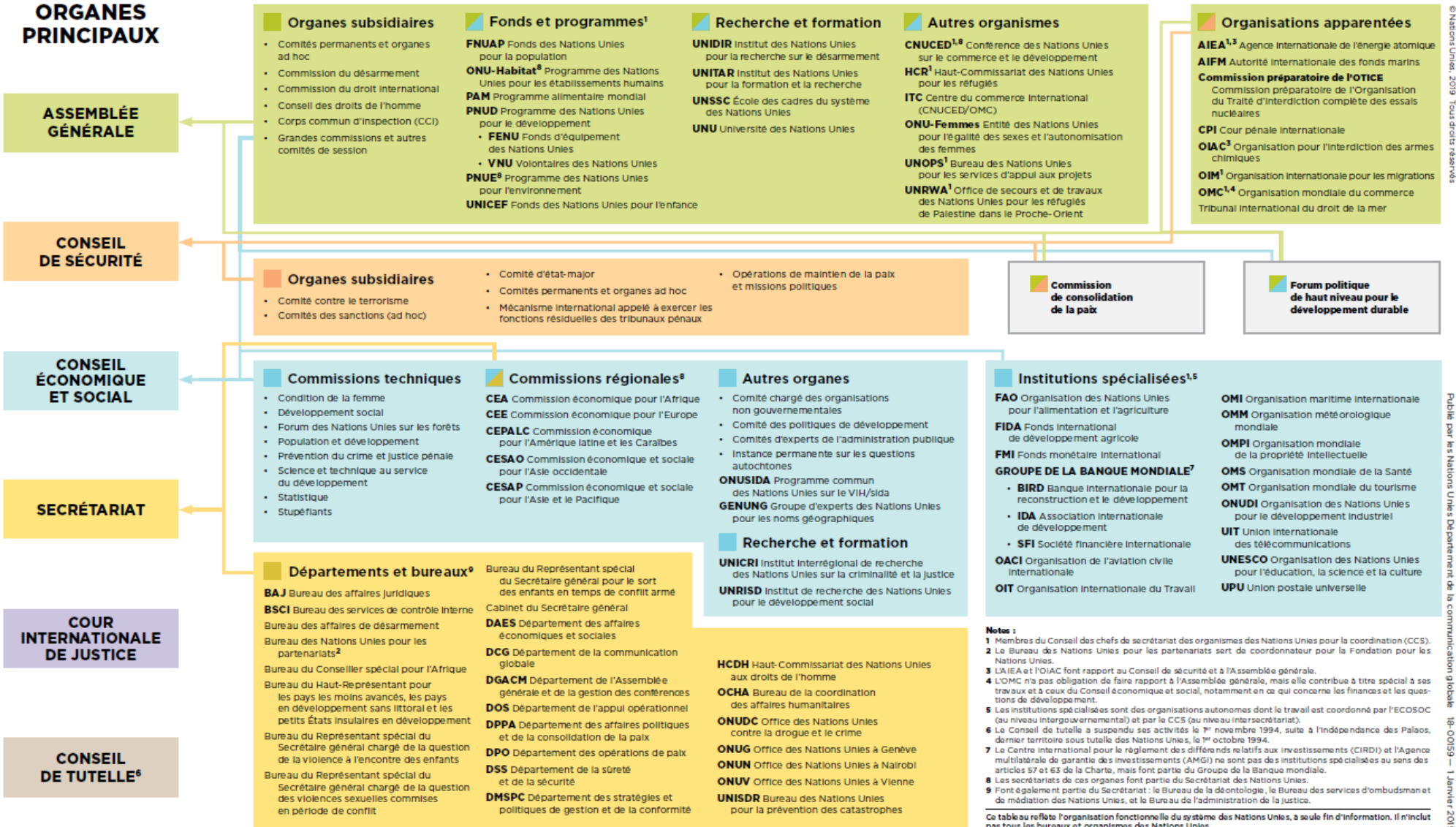
Wie eng die nationalen Parlamentsvertreter in die jeweilige UNO-Politik ihrer Länder einbezogen sind, hängt letztlich stärker von den innenpolitischen Entscheidungs- und Konsultationsmechanismen als von neuen Strukturen auf UNO-Ebene ab. Gerade im Vergleich mit ihren ausländischen Kollegen und Kolleginnen verfügen Schweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen bereits heute über weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten in der Aussen- bzw. UNO-Politik der Schweiz. Die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten könnten durch ausgewählte zusätzliche Massnahmen, die weitgehend der Eigenkompetenz und -initiative des Parlaments unterliegen, gestärkt werden, wie z.B. durch die Schaffung einer parlamentarischen Gruppe «UNO» oder der ständigen Traktandierung von UNO-Themen auf der Agenda der APKs.

Anhang I



# Le système des Nations Unies

## ORGANES PRINCIPAUX



**Notes :**

- Membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).
- Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats sert de coordonnateur pour la Fondation pour les Nations Unies.
- L'AIEA et l'OIAIC font rapport au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale.
- L'OMC n'a pas obligation de faire rapport à l'Assemblée générale, mais elle contribue à titre spécial à ses travaux et à ceux du Conseil économique et social, notamment en ce qui concerne les finances et les questions de développement.
- Les institutions spécialisées sont des organisations autonomes dont le travail est coordonné par l'ECOSOC (au niveau intergouvernemental) et par le CCS (au niveau intersecrétariat).
- Le Conseil de tutelle a suspendu ses activités le 1<sup>er</sup> novembre 1994, suite à l'indépendance des Palaos, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le 1<sup>er</sup> octobre 1994.
- Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) ne sont pas des institutions spécialisées au sens des articles 57 et 63 de la Charte, mais font partie du Groupe de la Banque mondiale.
- Les secrétariats de ces organes font partie du Secrétariat des Nations Unies.
- Font également partie du Secrétariat : le Bureau de la déontologie, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, et le Bureau de l'administration de la justice.

Ce tableau reflète l'organisation fonctionnelle du système des Nations Unies, à seule fin d'information. Il n'inclut pas tous les bureaux et organismes des Nations Unies.