

o.734.21 (19^e) - KAM/kp

3003 Bern, 28. Dezember 1976

VertraulichNotiz an Herrn Paul Stauffer

aa

19. Generalkonferenz der UNESCO

Die 19. Generalkonferenz der UNESCO hat bei den westlichen Delegationen einen zwiespältigen Eindruck hinterlassen. Auf der einen Seite konnte das Schlimmste vermieden oder verschoben werden - und in diesem Sinne war die Konferenz erfolgreicher als ihre Vorgängerin -, auf der anderen Seite war der Westen durch die erstmals funktionierende Maschinerie des Groupe de rédaction et de négociation gezwungen, an Konsensen teilzunehmen, die oft schwer verdaubar waren.

Als Mitglied der Schweizer Delegation liegt es mir deshalb daran, im Anschluss an die Konferenz einige grundsätzliche Erwägungen zu Papier zu bringen.

1. Der Groupe de rédaction et de négociation

Die Gruppe bestand aus 25 Mitgliedern, darunter die USA, Italien, Belgien, Norwegen und Frankreich als Vertreter des Westens. Sie diente im wesentlichen dazu, die Konferenz von allen politisch heiklen Problemen zu entlasten und Resolutionen auszuarbeiten, von denen man erwarten konnte, dass sie von der Plenarversammlung mit Konsens genehmigt würden. Der Konsens musste deshalb in erster Linie in der Gruppe selbst erarbeitet werden.

Dieses System hat sich insofern bewährt, als es gelungen ist, die meisten "Sorgenkinder" der Konferenz (Massenmedienfrage, Mittelostprobleme, Rassismus, Südafrika, u.a.m.) der Gruppe zu überweisen. Die Plenarkommissionen gewannen dadurch Zeit, ihr umfangreiches Arbeitsprogramm zu bewältigen und konnten zudem in einer politisch ~~etwas~~ etwas entspannteren Atmosphäre arbeiten.

Die Gruppe arbeitete "unter Ausschluss der Öffentlichkeit", in einer mehr oder weniger konspirativen Weise, die es den Delegationen, die ihr nicht angehörten, oft schwermachte, sich über den Fortschritt ihrer Arbeiten ins Bild zu setzen. Die westliche Informationsgruppe wurde zwar hin und wieder von den westlichen Mitgliedern der Verhandlungsgruppe über den Stand der Dinge informiert. Gleichzeitig konnten sich die Mitglieder der Verhandlungsgruppe mit den Kommentaren vertraut machen, die von Seiten der westlichen Nicht-Mitglieder gemacht wurden. Dieser Informations- und Meinungsaustausch war jedoch allzu sporadisch und zu unsystematisch, als dass er einen wesentlichen Einfluss auf das Konferenzgeschehen hätte ausüben können.

Zudem konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die westlichen Vertreter in der Verhandlungsgruppe den vielfältigen - und den eigentlichen Kompetenzbereich der UNESCO oft überschreitenden - Aufgaben, die sie zu lösen hatten, nicht immer gewachsen waren. Unter dem Druck der Oststaaten und der 77 gingen sie Kompromisse ein, die unter Umständen hätten vermieden werden können und die zu Debatten in der Plenarversammlung und in einigen Fällen auch zu Abstimmungen über die Resolutionsentwürfe der Verhandlungsgruppe führten. Zugleich ergab sich die fast paradoxe Situation, dass der Präsident der Verhandlungsgruppe (Léon Boissier-Palun), ein Pariser Anwalt, der die Delegation von Bénin leitete, westliche Anliegen mit grösserem Geschick vertrat als seine westlichen Kollegen. Ihm und seiner afrikanischen "Hausmacht" war es insbesondere zu verdanken, dass die ärgsten Klippen der Konferenz ohne Schiffbruch umfahren werden konnten. Wenn er eine bessere Unterstützung des Westens gehabt hätte, wäre es allerdings auch möglich gewesen, einige der kleineren Havarien zu vermeiden, welche die Konferenz trotz seiner unentwegten Bemühungen zur Mässigung erlitten hat.

2. Die westliche Informationsgruppe

Die westlichen Staaten hätten, wie bereits angetönt, mehr erreichen können, wenn sie mit mehr Ueberzeugung und etwas systematischer ihre Interessen vertreten hätten. Die westliche Informationsgruppe - offen-

bar ein Novum in der Geschichte der UNESCO - erwies sich zwar als nützlich für den Austausch von Informationen und den Vergleich des Stimmverhaltens bei bevorstehenden Abstimmungen, fand sich jedoch kaum je zu gemeinsamen Aktionen zusammen. Dazu trug zum Teil auch die nicht sehr glückliche Regelung bei, dass jede Sitzung der Informationsgruppe von einem anderen Delegierten präsiert wurde, wobei sich die Delegationen in alphabetischer Reihenfolge ablösten. So hing es weitgehend von der Initiative des jeweiligen Präsidenten ab, zu entscheiden, ob die Gruppe überhaupt zusammentreten solle und welche Themen sie zu behandeln habe.

Einem schweizerischen Vorschlag, die Arbeit dieser Gruppe ein wenig zu straffen, war kein Erfolg beschieden. Dies ist umso bedauerlicher, als der Westen in der UNESCO zahlreiche gemeinsame Interessen hat, deren Verteidigung dringend notwendig wäre und die Gefahr laufen, unter dem Druck der 77 und des Ostens in den Hintergrund gedrängt oder in den Dienst von Ideologien gestellt zu werden, gegen die wir Vorbehalte haben. Die UNESCO tritt damit in den Teufelskreis ein, indem sich bereits die UNO selbst, aber auch andere Spezialorganisationen und Organe befinden: Das Desinteresse des Westens führt immer mehr dazu, dass diese Organisationen zu Debattierklubs der 77 und der Oststaaten werden, was seinerseits zur Folge hat, dass die westlichen Staaten ihr Engagement in diesen Organisationen abbauen. Dies äussert sich einerseits auf personellem Gebiet, indem sich nicht immer die richtigen Leute finden, um in den westlichen Delegationen oder in den Sekretariaten mitzuarbeiten, andererseits aber - und insbesondere in der UNESCO - auch in finanzieller Hinsicht: Nach Angaben des Sekretariates befanden sich in der Kasse der UNESCO am Ende der Generalkonferenz nur noch einige tausend Dollar; die Organisation ist deshalb in einem sehr weitgehenden Ausmass auf Darlehen der Banken und der OPEC-Staaten angewiesen.

Wenn der Kongress der Vereinigten Staaten weiterhin die amerikanischen Beitragszahlungen zurückhält, wird dies im Laufe der Zeit zu einer Situation führen, in welcher die Gläubiger der UNESCO einen ebenso grossen, wenn nicht grösseren Einfluss auf deren Programm ausüben werden als der

Exekutivrat und die Generalkonferenz. Das personelle "down-grading" und die vermehrte Abhängigkeit von Gläubigern, die nicht "au dessus de tout soupçon" sind, verstärkt den erwähnten Teufelskreis: Beide Erscheinungen sind sicher nicht dazu angetan, der Organisation langfristig gesehen das Wohlwollen des Westens und insbesondere einer Mehrheit des amerikanischen Kongresses zu sichern.

Es wäre an der Zeit, wenn sich der Westen in der UNESCO und anderswo der Gefahren bewusst würde, welche die dargestellte Entwicklung in sich birgt. Es ist durchaus noch nicht zu spät, das Steuer herumzuwerfen; denn vieles deutet darauf hin, dass der Westen in den meisten internationalen Organisationen noch immer, vor allem bei den 77, über ein Prestige verfügt, das - wenn es diplomatisch geschickt und mit der nötigen Energie zum Einsatz gebracht würde - in politisches Kapital umgemünzt werden könnte.

3. Die Mittelostresolutionen

Israel konnte an der Konferenz gewisse Erfolge verzeichnen. So wurde es zu den regionalen Aktivitäten Europas zugelassen und errang damit zumindest einen Prestigeerfolg, denn diese Aktivitäten haben seit der 18. Generalversammlung überhaupt nicht stattgefunden. Auch in Zukunft werden diese Tätigkeiten unter Umständen "low key" behandelt werden müssen, denn gerade die nun möglich gewordene Teilnahme Israels, die nur gegen den Protest der Oststaaten zustande kam, wird diesen Arbeitsbereich noch zusätzlich belasten.

Die Mittelostresolutionen, die in Ton und Inhalt nicht stark von jenen der 18. Generalkonferenz abwichen, vereinigten zudem eine grössere Zahl von Nein-Stimmen auf sich als vor zwei Jahren. Dies war offenbar auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Einerseits hatte die heftige Reaktion der öffentlichen Meinung im Westen auf die Vorgänge an der 18. Generalkonferenz die westlichen Delegationen (auch die schweizerische) gezwungen, eine sehr vorsichtige und im Zweifelsfall eher proisraelische Haltung einzunehmen;

- Andererseits stand die Konferenz unter der Drohung einer weiteren Nichtbezahlung der amerikanischen Beiträge (oder gar eines Austritts der Vereinigten Staaten aus der UNESCO); dies bewog die afrikanischen Gastgeber der Konferenz und weitere gemässigte Entwicklungsländer, im Rahmen ihrer Möglichkeiten mässigend auf die Araber einzuwirken. Mit Ausnahme der Verurteilung Israels in der Resolution über das Erziehungswesen in den besetzten Gebieten ist ihnen dies auch gelungen. Insbesondere konnte vermieden werden, dass in eine der Resolutionen ein Hinweis auf die Zionismus=Rassismus-Resolution der 30. UNO-Generalversammlung aufgenommen wurde. Diese "Mässigungskampagne", wie man sie nennen könnte, führte allerdings hinter den Kulissen zu einem heftigen Ringen zwischen den afrikanischen und der arabischen Gruppe, das bis zum letzten Konferenztag anhielt.

Israel hat diese günstige Konjunktur ausgenützt und keine Geste getan, um den auf Mässigung bedachten Delegationen entgegenzukommen. Im westlichen Lager herrschte zuletzt der Eindruck vor, dass die Israeli bewusst einen Konfrontationskurs steuerten, weil ihnen die Konfrontation politisches (und wahrscheinlich auch finanzielles) Kapital eingebracht hätte.

Die Empörung, die bei den westlichen Delegationen über die Haltung Israels herrschte, stand allerdings meist in einem klaren Gegensatz zu ihrem Stimmverhalten und zu den Erklärungen, die sie auf Weisung ihrer Regierungen im Plenum abgeben mussten.

Die Lage bleibt jedoch unbefriedigend: Wenn Israel in der UNESCO und in anderen internationalen Organisationen seine unversöhnliche Politik weiterführt, ist es nicht ausgeschlossen, dass weitergehendere Sanktionen oder sogar der Ausschluss oder die Suspensierung seiner Rechte als Mitgliedstaat beschlossen wird. Dies würde wahrscheinlich auch den Austritt der Vereinigten Staaten nach sich ziehen und die betroffenen Organisationen in eine schwere Krise stürzen. Der Westen

sollte deshalb auch in Zukunft alles daran setzen, um Israel davon zu überzeugen, dass seine Haltung der internationalen Zusammenarbeit eines Tages einen Schaden zufügen könnte, der nicht so rasch wieder gutzumachen wäre.

4. Abrüstungsfragen

Der Abrüstungsplan von Gromyko, wonach das Geld, das durch Abrüstungsmassnahmen gespart werden könnte, der Entwicklungshilfe zukommen sollte war auch in der UNESCO das ceterum censeo der sowjetischen Delegationen. Es gelang ihnen, mit 55 Ja-Stimmen gegen 3 Nein (China, Pakistan und Bangladesh) und bei 37 Enthaltungen (darunter die meisten westlichen Staaten und die Schweiz) eine Resolution zur Annahme zu bringen, die der UNESCO verschiedene Aufgaben auf diesem Gebiet zuweist. Vorläufig soll es sich dabei allerdings nur um einen "effort de réflexion" handeln, wie sich der Generaldirektor ausdrückte, und zwar in der Form von Studien, Artikeln in den Publikationen der UNESCO und Kolloquien zu diesem Thema. Zudem soll der Generaldirektor bei der Durchführung der Programme für die Jahre 1977/78 "avoir présent à l'esprit l'importance particulière du problème du désarmement".

Zweifellos wird die Sowjetunion in Zukunft versuchen, die UNESCO noch mehr als dies nun bereits der Fall ist, in den Dienst der Abrüstung zu stellen. Eines der Fernziele, das sie verfolgt, besteht darin, die Regierungen mit Hilfe der UNESCO dazu zu verpflichten, die öffentliche Meinung in ihren Ländern zugunsten der Abrüstung zu beeinflussen.

Die sowjetischen Delegationen unternahmen auch zahlreiche andere Vorstösse, um ihre Abrüstungsideen in Resolutionstexte einzuführen. In mehreren Fällen erlitten diese Vorstösse Niederlagen. Im Text über die transnationalen Gesellschaften jedoch, wo der Zusammenhang mit der Abrüstung besonders schwer ersichtlich ist (vielleicht, weil er besonders schwer ersichtlich ist) wurde mit geringem Mehr ein entsprechender Passus eingeführt.

5. Die Erklärung über die Massenmedien

Nach einem langen Seilziehen, das sich zum Teil in der zuständigen Plenarkommission abspielte, zum Teil aber auch im Groupe de rédaction et de négociation und hinter den Kulissen, konnte der Entwurf für eine Erklärung über die Massenmedien schliesslich aus der Konferenz "herausgenommen" und ein Beschluss auf später verschoben werden. Auch hier haben die westlichen Delegationen in der Verhandlungsgruppe mit verhältnismässig wenig Ueberzeugung gekämpft.

Der Verhandlungsgruppe lagen gegen Ende der Konferenz - neben dem ursprünglichen, für uns völlig inakzeptablen Deklarationsentwurf - zwei Arbeitspapiere vor: Das eine war vom norwegischen Delegierten ausgearbeitet worden und stellt eine eigenartige Mischung zwischen dem ursprünglichen Text und gewissen westlichen Vorstellungen über den "Gebrauch der Massenmedien" dar. Es sollte rein taktischen Erwägungen dienen und dazu beitragen, eine Verschiebung der Angelegenheit auf die nächste Generalkonferenz zu erreichen. Als Verhandlungsgrundlage ist es für uns jedoch kaum zu gebrauchen. Das andere Arbeitspapier gibt gewisse - für uns ebenfalls inakzeptable - Prinzipien wieder, die von einer lateinamerikanischen Konferenz über die Massenmedien in San José de Costa Rica formuliert wurden. Dagegen ist es aus Gründen, für die niemand eine Erklärung hatte, den westlichen Staaten nicht gelungen, den Deklarationsentwurf der Europäischen Gemeinschaften ebenfalls als Arbeitspapier einzubringen.

Dies hatte zur Folge, dass in der Präambel der Prozedurresolution, mit der die Angelegenheit dem Generaldirektor und den Experten, die er einzuberufen hat, zu weiterem Studium empfohlen wird, neben dem ursprünglichen Entwurf nur das norwegische und das lateinamerikanische Arbeitspapier (nun jedoch als offizielle Konferenzdokumente) erwähnt werden. Damit ist für die weitere Diskussion über diese Frage eine Ausgangslage geschaffen, die für den Westen zum mindesten unerfreulich ist. Das einzig Tröstliche an der ganzen Uebung ist vielleicht die von vielen westlichen Delegierten geäusserte Vermutung, dass die

Meinungen in Bezug auf den "Gebrauch der Massenmedien" in der UNESCO derart weit auseinandergehen, dass es vielleicht überhaupt nie möglich sein wird, zu einer Deklaration zu kommen, die nicht bei irgendeiner Staatengruppe auf Opposition stösst.

6. Rassismus

Die Tatsache, dass die Konferenz in Afrika stattfand, hat wohl das ihre dazu beigetragen, dass das Thema des Rassismus stark im Vordergrund stand. Der dritte Teil der von der Verhandlungsgruppe ausgearbeiteten sogenannten Omnibusresolution, die daneben auch Probleme des Friedens und der Menschenrechte behandelt, befasst sich ausschliesslich mit dem Rassismus. Der Ton, der dabei angeschlagen wird, ist ziemlich aggressiv und inkonzilient und erleichterte jedenfalls dem Westen die Teilnahme am Konsens über die gesamte Omnibusresolution nicht. Auch hier, wie in andern Resolutionen zum Thema, konnte jedoch vermieden werden, dass ein ausdrücklicher Hinweis auf die Zionismus=Rassismus-Resolution der UNO in die Texte aufgenommen wurde. Boissier-Palun räumte selbst noch einige Hindernisse aus dem Weg, indem er mit Nachdruck darauf hinwies, dass der dritte Teil der Resolution ausschliesslich den Problemen Afrikas (sozusagen als Gastgeberkontinent) gewidmet sei.

Es war jedoch nicht zu vermeiden, dass die erwähnte UNO-Resolution wie ein Damoklesschwert über der Konferenz hing und die Weststaaten und andere Gegner der Formel Zionismus=Rassismus gelegentlich zu Konzessionen zwang, die ohne das Bestehen dieses Textes nicht gemacht worden wären. Besonders problematisch erscheint zudem, dass die UNESCO weiterhin den Auftrag hat (neben den bereits bestehenden Deklarationen auf diesem Gebiet), eine "déclaration sur la race et les préjugés raciaux" auszuarbeiten, "en vue d'éliminer les causes et les effets de toutes les formes et de toutes les manifestations du racisme et des préjugés raciaux". Wenn man bedenkt, dass der Zionismus in der Resolution 3379

als eine Form des Rassismus und der Rassendiskriminierung definiert wurde, dann enthält die Formel "toutes les formes... .. du racisme" (die übrigens auch in der Omnibusresolution verwendet wurde) verständlicherweise einen Zündstoff, der auch die weiteren Arbeiten an der erwähnten Deklaration belasten wird.

Mit Hilfe der "europäisch-afrikanischen automatischen Mehrheit" (eine neue Form der multilateralen Zusammenarbeit...), die anderswo, beispielsweise auf dem Gebiet der Massenmedien, zum Funktionieren kam, hätte vielleicht dieser Zündstoff - was die UNESCO anbetrifft - aus der Welt geschafft werden können. Niemand wagte es jedoch, einen entsprechenden Versuch zu unternehmen, so dass auch hier das Problem nicht gelöst sondern nur verschoben wurde.

7. KSZE

Die Resolution über die Zusammenarbeit in Europa, die auf eine Initiative Rumäniens zurückging, verursachte den westlichen Delegationen einiges Kopfzerbrechen. Die Oststaaten, die auf diesem Gebiet eigene Ziele verfolgen, waren - wie auch in andern Konferenzen - personell und in Bezug auf die Instruktionen, die sie besaßen, besser gerüstet für "KSZE-Verhandlungen" innerhalb der UNESCO als der Westen. Nach längerem Hin und Her, das dem Westen hohe Telexspesen verursachte, einigte man sich jedoch auf einen Text, dem die westliche Informationsgruppe zustimmen konnte.

Die Instruktionen, welche die schweizerische Delegation von der Politischen Direktion I erhalten hat, erwiesen sich in diesen Verhandlungen als nützliches Arbeitsinstrument. Es fragt sich jedoch, ob es nicht möglich wäre, diesen Instruktionen die Form eines allgemein gültigen Vademecums zu geben, das allen Schweizer Delegationen an internationalen Konferenzen mitgegeben werden könnte. Die Erfahrungen der letzten Zeit haben gezeigt, dass die Probleme, die in der Schlussakte von Helsinki behandelt werden, in allen grösseren Konferenzen in irgendeiner Form zur Sprache kommen und dass die Oststaaten immer wieder versuchen, gewisse ihrer Postulate durchzubringen. Es ist anzunehmen, dass die Schweizer Delegationen auch in Zukunft mit solchen Situationen konfrontiert sein werden.

8. Die Schweiz im Exekutivrat

Mit der Wahl von Herrn Minister Charles Hummel in den Exekutivrat öffnet sich für die Schweiz ein neues Kapitel unserer Beziehungen zur UNESCO. Die Arbeitslast von Herrn Minister Hummel, die bereits bisher schon sehr gross war, wird damit noch mehr zunehmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Entscheid, unserem ständigen Delegierten bei der UNESCO - wenigstens für die Dauer seines Mandates im Exekutivrat - keinen ständigen Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen, nicht in Wiedererwägung gezogen werden sollte. Dies läge nicht nur im Interesse unserer Beziehungen zur UNESCO, sondern würde zudem einem jungen Diplomaten ein interessantes und vielseitiges Tätigkeitsgebiet eröffnen. Die schwierige Phase, welche die UNESCO gegenwärtig durchläuft, verlangt von Ländern, die - wie wir - ein grosses Interesse an ihrem möglichst unbeschadeten Weiterbestehen haben, auch auf personellem Gebiet einen erhöhten Einsatz. Wenn wir diesen Einsatz nicht leisten können oder nicht wollen, dann werden wir, ob wir dies wünschen oder nicht, mitverantwortlich für den Teufelskreis, von dem im zweiten Kapitel in dieser Notiz die Rede ist.

A. G. K. M.
(Kamer)

Kopie zur Kenntnisnahme an:

- Herrn Botschafter François de Ziegler
- Herrn Botschafter Felix Schnyder, 6648 Minusio
- Frau Minister Francesca Pometta
- Herrn Minister Charles Hummel, Paris
- Herrn Mario Müller
- Herrn Franz Muheim
- Frä. Marianne v. Grünigen
- Herrn Gaudenz Ruf