

J 1. Okt. 76 10

o.734.21(19e) - RX/ste

Bern, den 30. September 1976

ad RD/ap**EILT**Notiz an die Direktion für internationale OrganisationenSchweizerische Initiative an der
19. Generalkonferenz der UNESCO

an	ST RD								
Datum	NO								
Visa	g								as
EPD		01.10.76							11
Ref.	o.734.21(19e)								

Wir beziehen uns auf Ihre Notiz vom 17. September 1976, mit der Sie uns gebeten haben, zu einem Resolutionsentwurf zuhanden der 19. Generalkonferenz der UNESCO Stellung zu nehmen - auch grundsätzlich zu dem darin angeschnittenen Problem der "internationalen Normierungsbestrebungen" - sowie eventuelle Ergänzungs- und Abänderungsvorschläge zu unterbreiten. Unsere Antwort gliedert sich demnach in einen allgemeinen Teil und in einen besonderen Teil, der sich konkret mit dem Resolutionsentwurf befasst.

I.

In allgemeiner Hinsicht haben sich die Wirkungsbereiche der sogenannten spezialisierten internationalen Organisationen (die ursprünglich für die Behandlung bestimmter Sachgebiete geschaffen worden sind) unter den seit einigen Jahren herrschenden politischen Umständen, dass nämlich verschiedene Staatengruppierungen versuchen, ihre spezifischen Anliegen überall in jedem Forum zur Sprache zu bringen und nach Möglichkeit zu regeln, erheblich erweitert. In mehreren Fällen hat dies sachbezogen dazu geführt, dass neue Organisationen geschaffen worden sind, um auf einzelnen Gebieten wieder zu koordinieren (z.B. UNEP für den Umweltschutz). Nach politischen Kriterien dasselbe Verfahren einzuschlagen,

bedeutete, dass z.B. eine Organisation geschaffen würde, die sich mit der neuen Weltwirtschaftsordnung beschäftigte; eine andere z.B. mit dem Zionismus oder der Apartheid. Da dies aus hier nicht darzulegenden Gründen nicht möglich ist, sehen sich die Schweiz und die anderen Mitgliedstaaten der internationalen Organisationen mit dem Problem konfrontiert, dass in den betreffenden Organisationen jeweils im Vergleich zu ihrem Wesen sachfremde Themen nicht nur besprochen, sondern über sie auch beschlossen wird. Hier hat die Schweiz über Jahre versucht, nach Möglichkeit zu einer Abkehr von diesen Tendenzen zu raten. Wären wir Mitglied der Vereinten Nationen, hätten wir jeweils darauf hinweisen können, dass gerade die Generalversammlung zur Behandlung solcher Fragen prädestiniert wäre.

Auf diesem skizzierten Hintergrund stellt sich ganz allgemein die Frage nach einem eventuellen Beitrag der Schweiz in internationalen Organisationen wie der UNESCO, in der sie Mitglied ist. Es ist zweifellos vernünftig, dass sie das Ziel verfolgt, Voraussetzungen zu schaffen, unter denen die Organisationen ihre ihr aufgetragenen Arbeiten rationell und in kohärenter Weise erledigen können.

In diesem Zusammenhang ist denn auch die Frage nach dem Sinn einer "Normenflut" zu stellen. Wir beantworten sie getrennt nach den Kategorien Empfehlungen, Erklärungen (déclarations) und Verträge.

- a) Wie in jeder Organisation gibt es in der UNESCO die nicht rechtsverbindlichen Empfehlungen, die zwar - und dies ist eine Besonderheit - gemäss Artikel IV des Konstitutivaktes - den zuständigen nationalen Stellen in einem Jahr zugeleitet werden müssen. Es hat sich im allgemeinen gezeigt, dass viele Organisationen Jahr für Jahr in der

gleichen Sache oft beinahe gleichlautende Resolutionen annehmen, wodurch deren Gesamtzahl Jahr für Jahr erheblich steigt. Es ist dies eine Eigenart der neueren multilateralen Diplomatie. Darüber hinaus stellen aber Empfehlungen auch ein geeignetes Mittel dar, die Tätigkeit einer Organisation in einem gewissen Masse weiter zu entwickeln, ohne dass eine qualifizierte Mehrheit den Texten zustimmen müsste; die Kehrseite ist die mangelnde juristische Verbindlichkeit. Damit steht es jeweilen sich neu formierenden Mehrheiten offen, Anstösse zu geben. Wir glauben nicht, dass eine schweizerische Initiative in Nairobi diese Entwicklung visieren sollte, denn diese gestattet eine gewisse Entlastung des Apparates, der zur Ausarbeitung von Verträgen zu benützen ist, gerade auch dann, wenn sich grosse materielle Schwierigkeiten ergäben. Ueberdies können die Empfehlungen nicht als eigentliche Normen angesehen werden.

- b) In neuerer Zeit verabschiedet die UNESCO auch Erklärungen, die im Konstitutivakt eigentlich nicht vorgesehen sind. Es ist gewiss so, dass die Befürworter solcher Erklärungen diesen gegenüber den Empfehlungen grösseres Gewicht beimessen, was sich auch in den Vereinten Nationen, z.B. anhand der Erklärung über die friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten, deutlich gezeigt hat. Auch wenn die ihnen zugemessene Bedeutung, die sich oft auch in dem grossen Zeitraum widerspiegelt, der zur Ausarbeitung benötigt wird, die Erklärungen schon näher zu den eigentlichen Verträgen rückt, haben sie nicht grundsätzlich Normencharakter. Auszuschliessen ist zwar nicht, dass sie in einigen Stellen geltendes Recht wiedergeben. Mit Bestimmtheit kann aber gesagt werden, dass die Zahl der bereits bestehenden Erklärungen ihre Subsummierung unter

dem Ausdruck "Normenflut" nicht rechtfertigt. Im weitern kommt es auch vor, dass auf die Ausarbeitung eines Vertrages auf einem Gebiet, das bereits durch eine Erklärung abgedeckt ist, verzichtet wird. Aus diesen Gründen sind wir der Auffassung, dass die schweizerische Delegation in Nairobi wohl gut daran täte, die Erklärungen nicht in die Bestrebung der Normenflut einzubeziehen.

- c) Bleibt also noch die Frage, ob die UNESCO zuviele und sich überschneidende Vertragstexte verabschiedet hat und noch verabschieden will. Artikel IV des Konstitutivaktes verlangt auch hier, dass die Texte den zuständigen nationalen Stellen zugeleitet werden müssen. Ist die Frage zu bejahen, kann sich die Schweiz mit gutem Grund auf diesem Gebiet gegen eine "Normenflut" wenden.

Damit ergibt sich die Folgerung, dass sich unserer Meinung nach ein Vorschlag vertreten liesse, der darauf abzielt, dass die UNESCO vermehrt die ihr aufgetragenen Aufgaben rationell und in kohärenter Weise unter Beschränkung der Zahl der Konventionstexte auf ein Minimum erfüllen soll. Wir heben jedoch hervor, dass eine solche Grundformel nichts Bedeutendes darstellt, und dass die Schweiz, würde sie solches vorschlagen, wohl kaum auf Gegnerschaft aber auch kaum auf grosse Begeisterung stiesse; ein besonderes Verdienst könnte sie sich nicht anrechnen.

II.

So bemerken wir zum vorgeschlagenen Resolutionsentwurf das Folgende:

1. In formeller Hinsicht haben wir uns von Ihrer Sektion für kulturelle Angelegenheiten erklären lassen, dass der

Entwurf, der die von der UNESCO in den verschiedensten Gebieten zu setzende Normen in der Rubrik Titel II, Kapitel 5 (Urheberrechte)*, Abschnitt 5.1 richtig eingereiht sei, da ein Bureau bestehe, das sich nicht nur mit Urheberrechten, sondern auch mit der übrigen Rechtssetzung befasse.

Im übrigen ist im Entwurf die Unterscheidung zwischen Erwägungen und Dispositiv unklar und zum Teil schlecht getroffen; die Abschnitte 5 - 7 sind dem Inhalt nach zweifellos Erwägungen und sind deshalb nicht mit einem konjugierten Verb, sondern mit "Faisant sienne", "Estimant" und "Craignant" einzuleiten.

2. In materieller Hinsicht

- a) 4. Erwägung der Präambel. Wir lesen den Text so, dass er sich auch, oder sogar vor allem, auf Auseinandersetzungen bezieht, die sich aus gegensätzlichen Meinungen über sogenannte politische Fragen ergeben. Nachdem wir in den allgemeinen Erwägungen dargelegt haben, dass sich solche Auseinandersetzungen unter den heutigen Gegebenheiten schwerlich vermeiden lassen, würden wir die Streichung dieser 4. Erwägung vorschlagen, da sie wohl nur Anlass zu weiteren politischen Auseinandersetzungen gäbe.
- b) 6. Erwägung und Paragraphen 1 und 2 des Dispositivs (in unserer Zählung). Wenn die "instruments normatifs" die Konventionen meinen, soll dies auch gesagt werden, da wir eine Beschränkung auf diese Kategorie aus einleitend erwähnten Gründen für angebracht halten.
- c) 1. Paragraph des Dispositivs. Anstatt "domaine de nature plutôt technique" würden wir den Begriff der

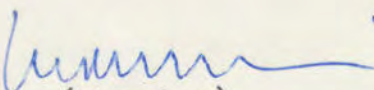
* einsetzt

"eigentlichen Aufgaben der UNESCO" verwenden. Das Wort "technique" impliziert den Gegensatz zum Wort "politique". Das Bestehen eines solchen Gegensatzes lässt sich nicht mehr durchwegs annehmen (vgl. z.B. die Auseinandersetzungen um die neue Weltwirtschaftsordnung).

- d) 2. Paragraph des Dispositivs. Was hat man unter den "principes juridiques" zu verstehen, und welches sind die Mittel, die der Generalsekretär hat, um deren Anwendung zu überwachen?
- e) Der 3. Paragraph des Dispositivs ist in einem Punkt sehr vage: Welches sollen diese "critères qui doivent être satisfaits" genau sein? Wer eine Resolution vorschlägt, müsste auch in der Lage sein, den Inhalt dieser Kriterien darzulegen.
- f) Der letzte Satz des Dispositivs müsste noch klarer abgefasst werden; er ist kaum verständlich.

es in Präambel?

Direktion für Völkerrecht
i.V.


(Monnier)

Kopien an:

- Herrn Dumont / Herrn Monnier
- Herrn F. Muheim
- Herrn Krafft