

p.B.73.Kamp.O.
p.B.15.21.Kamp. - REI/kg/ra
p.B.58.2.Kamp.

Bern, den 14. Mai 1981

Sa 15. Mai 81 11

Notiz an die Politische Abteilung III

Kampuchea/Vollmachten an
internationalen Konferenzen

I

Nachdem wir uns am 1. Oktober 1980 und das Politische Sekretariat am 20. Oktober 1980 zur Frage der schweizerischen Haltung in bezug auf die Vollmachten Kampuchreas an internationalen Konferenzen geäußert hatten, ist unsere Ständige Mission in Genf mit einem Schreiben vom 6. Mai 1981 an Sie nochmals auf die Angelegenheit zurückgekommen.

In bezug auf den Tatbestand halten wir fest, dass sowohl an der 21. Generalkonferenz der UNESCO im Herbst 1980 als an der gegenwärtigen 34. Weltgesundheitsversammlung in Genf (4. - 22. Mai 1981) über die Vollmachten Kampuchreas keine Abstimmung stattgefunden hat und diejenige von Demokratisch Kampuchea, also die von der Regierung Pol Pot ausgestellten Vollmachten, durch consensus angenommen worden sind. An der noch andauernden Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ist es ebenfalls nicht zur Abstimmung gekommen. Vorbehalte, die einige Staaten in der Vollmachtenprüfungskommission oder im Plenum ausgedrückt haben, stellen keinerlei Einschränkung des Rechtes der Delegation von Demokratisch Kampuchea dar, an allen Arbeiten der Konferenz und an allen Abstimmungen der Konferenz vollumfänglich teilzunehmen.

II

Die ständige schweizerische Praxis auf dem Gebiet der Vollmachtenprüfung beruht auf dem Grundsatz, dass lediglich formelle Fragen Gegenstand der Prüfung sind: Form der Vollmacht, Ausstellung durch das zuständige Staatsorgan, Adressierung der Vollmacht (vgl. z.B. Artikel 22 des Geschäftsreglementes der UNESCO-Generalkonferenz, Beilage 1). Natürlich kann sich in extremis die Vorfrage der für die Ausstellung der Vollmacht zuständigen Regierung stellen - es ist dies aber die wirkliche Ausnahme-situation (s. unten IV). Und aus dem erwähnten Grundsatz folgt, dass sich die Schweiz bei Abstimmungen über die Vollmachten nicht der Stimme enthalten sollte.

III

Ein weiterer Umstand ist ebenfalls in Betracht zu ziehen: Kommt es zur Abstimmung über die Vollmachten der Delegation von Kampuchea, wird auch über diejenigen der Delegationen Israels und Afghanistans abgestimmt werden. Denn China wird sich nicht eine Abstimmung aufzwingen lassen, ohne zu reagieren, und die arabischen Staaten werden sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen, die Suspendierung Israels mit allen Mitteln anzustreben.

Unter solchen Umständen wird dann tatsächlich nicht mehr über die Vollmachten einiger Delegationen befunden, sondern die Entschiede fallen nach den gewichtigen Kriterien der Grossmacht-politik, der strategischen und weltanschaulichen Interessen der betroffenen Staaten sowie der Gründe, welche einige Staaten in bewaffnete Auseinandersetzungen getrieben haben.

Wenn es uns dannzumal gemäss bisheriger Praxis noch leicht fiel, gegen die Suspendierung Israels (über die Ablehnung der Vollmachten) zu stimmen, kämen wir in bezug auf Afghanistan in die grösste

Verlegenheit: Eine Ablehnung - unter den beschriebenen Umständen - der Vollmachten einer Delegation der heutigen Regierung würde sich als Sanktion gegen die Invasion Afghanistans durch die Sowjetunion aufdrängen; es wäre aber nicht möglich, für die afghanischen Widerstandskämpfer zu stimmen, da diese sich nicht darauf berufen können, die legitimen Vertreter einer ausgeschalteten vorgängigen Regierung zu sein, und die auch nicht so organisiert sind, dass sie eine Exilregierung oder eine Gegenregierung in Afghanistan selber hätten.

Auch diese Ueberlegung bestätigt, dass unsere Grundhaltung vernünftig ist, sich auf die Prüfung von Formfragen zu beschränken.

IV

Der "Fall" Kampuchea soll aber doch noch näher untersucht werden dahingehend, ob es sich tatsächlich um einen der in Abschnitt III erwähnten möglichen Extremfälle handle.

Die Mehrheit der UNO-Mitgliedstaaten und heute auch noch praktisch alle ASEAN-Länder halten dafür, dass die Zeit für ein Abweichen von der "Anerkennung" der Regierung Pol Pots noch nicht gekommen sei, wenn es auch stimmt, dass immer mehr westliche Staaten Stimmenthaltung üben würden, wenn es zu einer Abstimmung käme. Von den westlichen Staaten hängt aber der Entscheid nicht ab. China seinerseits ist offensichtlich bemüht, die Anhänger Pol Pots mit anderen Widerstandsgruppen unter die Leitung des kambodschanischen Prinzen Nordom Sianoukh zusammenzufassen. Aus Kambodscha selber sind die Anhänger Pol Pots immer noch nicht gänzlich verdrängt worden.

Diese tatsächliche Lage gestattet es noch nicht, die beiden Regierungen (Pol Pot und Samrin) als gleichwertig zu betrachten und sich deshalb prinzipiell der Stimme zu enthalten, wenn über die Vollmachten zu beschliessen ist.

Sollte sich die politische Lage aber verändern, könnte in Zukunft der Fall denkbar sein, dass sich die Schweiz der Stimme zu enthalten hat: dann nämlich, wenn nur noch China und einige wenige Staaten für Pol Pot eintreten würden. Es müsste dann aber die Stimmenthaltung in einer "explication de vote" begründet werden.

V

Soweit ist die Angelegenheit jedoch noch nicht gediehen. Bis auf weiteres sind deshalb die bestehenden Instruktionen zu befolgen, die vorsehen, dass sich die Schweiz an einem consensus beteiligt, durch welchen die Vollmachten einer Delegation, welche von der Regierung Pol Pot ausgestellt sind, genehmigt werden. Im Falle einer Abstimmung hat die Schweiz in einer Erklärung ("explication de vote") unbedingt die Gründe darzulegen, warum sie die von der Regierung Pol Pot ausgestellten Vollmachten annimmt.

Direktion für Völkerrecht



(Krafft)

Beilage erwähnt

Sa 15. Mai 81 11

Kopie an:

- Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen, Genf, als Antwort auf die uns überlassene Kopie ihres Schreibens vom 10. Mai 1981 an die Politische Abteilung III (ad. 305.41-PF/sm)
- Herrn Botschafter J. Monnier
- Politisches Sekretariat
- Politische Abteilung II

IV. Pouvoirs

Article 22

Présentation des pouvoirs

1. Les pouvoirs des délégués et des suppléants émanent soit du chef de l'Etat ou du gouvernement, soit du ministre des Affaires étrangères. Toutefois l'Organisation acceptera comme pleinement valables les pouvoirs signés par un autre ministre compétent dans le cas où le ministre des Affaires étrangères de l'Etat membre intéressé aura fait savoir par une communication écrite au Directeur général que ce ministre est autorisé à émettre des pleins pouvoirs.
2. Les pouvoirs des délégués des membres associés et de leurs suppléants émanent des autorités compétentes.
3. Ces pouvoirs sont communiqués au Directeur général. Les noms du chef de délégation, des délégués et des suppléants sont communiqués au Directeur général une semaine avant la date d'ouverture de la session.
4. Les noms des experts et conseillers qui font partie de la délégation sont également communiqués au Directeur général.

Article 23

Noms des représentants et des observateurs

1. L'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées font parvenir au Directeur général, si possible une semaine avant la date fixée pour l'ouverture de la session, les noms de leurs représentants.
2. Les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas membres de l'Unesco, les Etats qui ne sont membres ni de l'Organisation des Nations Unies ni de l'Unesco, les organisations intergouvernementales invitées à la session et les organisations non gouvernementales et semi-gouvernementales admises à bénéficier d'arrangements en vue de consultations adressent au Directeur général, si possible une semaine avant la date fixée pour l'ouverture de la session, les noms de leurs observateurs.

Article 24

Admission provisoire à une session

Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition de la part d'un Etat membre ou d'un membre associé siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants jusqu'à ce que le Comité de vérification des pouvoirs ait fait son rapport et que la Conférence générale ait statué.