



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.703.2 - THA/CUP

Bern, den 25. September 1991

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

- Notiz an: - Missionen: - Genf
- New York
- Wien
- Paris (UNESCO)
- Rom (FAO, IFAD, PAM)
- Nairobi (UNEP)
- Delegation Genf (GATT/UNCTAD)

Restrukturierung des UNO-Mitgliedergruppensystems, namentlich im Gefolge des Zerfalls der Sowjetunion und des Auftretens neuer Staaten, unter besonderer Berücksichtigung der Fälle Israel (ECE, OMPI, UNESCO) und EG (FAO)

A. Ausgangslage

In letzter Zeit sind verschiedene Vertretungen, welche dieses Schreiben erhalten, in den von ihnen betreuten Organisationen und Organen, mit Beitrittswünschen aller Art, namentlich der früheren Oststaaten, konfrontiert worden. Das ganze existierende Gruppenmitwirkungssystem der UNO ist, wie diese zahlenmässig rasch zunehmenden Fälle zeigen, durch den Zerfall des früheren Ostblocks unter Druck geraten.

Alles drängt in die westlich orientierten Gruppen (B, WEOG). Nach Ungarn, Polen und der CSFR werden die den Organisationen neu beitretenden baltischen Staaten und jenseits davon vielleicht einzelne frühere Unionsrepubliken der UdSSR anstehen. Diese Bewegung für sich zu nutzen, versucht zudem Israel, das gleichsam im grossen Strom schwimmend möglichst unbemerkt in Positionen zu gelangen sucht, die ihm früher bei festgefühten Fronten verwehrt waren.



Allgemein-gültige Verhaltensregeln aufzustellen, ist in Anbetracht der Diversität der schweizerischen Interessenlage in den jeweiligen Organisationen, aber auch wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung des Gruppensystems von einer Organisation zur anderen, sehr schwierig. Hingegen soll nachfolgend versucht werden, einen einheitlichen Beurteilungsraster in Form einer Liste jeweils zu prüfender Kriterien aufzustellen.

B. Zu beachtende Kriterien

1. Legitimität eines Beitrittsgesuches

Jedes Land sollte an sich im Sinne des Optimalzustands in einer Gruppe seiner Wahl mitwirken können, wenn es die formellen Bedingungen für eine Mitgliedschaft erfüllt (vgl. Ziff 7 nachfolgend) und einen materiellen Beitrag zu den Arbeiten der Gruppe zu leisten imstande ist. Niemand sollte im universellen System der Vereinten Nationen ausgeschlossen bleiben.

2. Wünschbarkeit der Integration der früheren Oststaaten

Die Schweiz befürwortet grundsätzlich die Integration der demokratisch gewordenen Ex-Ostblockländer in die Gemeinschaft der gleichgesinnten "westlichen" Staaten. Abweichende Interessen im konkreten Fall vorbehalten, besteht eine Vermutung zu Gunsten der Wünschbarkeit der Zulassung zu WEOGs, B-Gruppen und auch europäischen Gruppen.

3. Notwendigkeit einer Gesamtreform des UNO-Gruppensystems auf längere Sicht/Bedeutung von Präzedenzfällen

Es versteht sich, dass sich das Gruppensystem, bei aller unvermeidlichen Unterschiedlichkeit in den einzelnen Organisationen, längerfristig möglichst kohärent entwickeln sollte. Die Präzedenzwirkungen der Zulassung eines neuen Mitgliedlandes zur WEOG/B-Gruppe in einer Organisation für die Zulassung in einer anderen sind zu beachten. Damit kein widersprüchliches Chaos entsteht, braucht es den ordnenden Ueberblick, und

dieser wiederum stellt sich oft erst mit der Zeit ein. Zeitgewinn dank Uebergangslösungen kann also für die längerfristige Kohärenz wichtig sein. Die klassische Form ist der provisorische Beobachterstatus ohne weitergehende Institutionalisierung und Mitwirkungsrechte. Falls also in WEOGs und B-Gruppen Ersuchen um einen Beobachterstatus oder Mitgliedschaftsanträge ehemaliger Ostblockländer diskutiert werden, so sollte die Schweiz - wenn sich ein Entscheid überhaupt aufdrängt - im allgemeinen dem Beobachterstatus ihre Unterstützung leihen.

4. Unterschiedliche Inhalte von Gruppenmitgliedschaften

Wie bereits erwähnt variiert der Inhalt einer WEOG- oder B-Gruppenmitgliedschaft von Organisation zu Organisation. Er kann eher der politischen Zusammenarbeit gelten oder aber mehr auf Wahl- und Finanzierungsfunktionen ausgerichtet sein. Bei letztgenannten ist wegen ihrer grösseren institutionellen Implikationen generell Zurückhaltung angezeigt. Bei politischen Diskussionen wiederum dürfte die Assoziierung von Ex-Oststaaten gegenwärtig weniger problematisch sein als z.B. bei Israel.

5. Einflüsse auf schweizerische Interessen

Dass von der Präsenz neuer, "politisch aktueller" Mitglieder oder Beobachter in der Gruppe eine Beeinträchtigung der Kandidaturen und Wahlchancen der Schweiz ausgehen kann, wie dies kürzlich in der Berichterstattung der Missionen Genf und New York hervorgehoben wurde, trifft zweifellos zu. Indessen lässt sich eine solche defensiv-negative Argumentation kaum in die Diskussion einbringen. Viel eher kann in diesem Kontext das Argument zum Tragen kommen, dass der Beitritt oder die Assoziierung eines Landes X für die satzungsgemässe Aufgabenerfüllung der betreffenden Organisation einen Störfaktor bilde.

6. Haltung der anderen westlichen Staaten

Auch im Falle einer potentiellen Gefährdung schweizerischer Interessen kann sich unser Land keine Alleingänge bei der Ab-

wehr allfälliger "Konkurrenten", die der Gruppe beitreten wollen, leisten. Die Solidarität und der Konsens mit den Partnern in den westlichen Gruppen sind unerlässlich, wenn die Schweiz selbst von Isolierung verschont bleiben will. Es sollte daher ganz allgemein darauf hingewirkt werden, dass entsprechende Entscheide im Konsensverfahren gefällt werden.

7. Satzungen und Reglemente

"Last, but not least", sei hier an die Bedingung erinnert, dass jeder Beitritt eines Neumitgliedes zu einer westlichen Organisation oder Gruppe auch die jeweiligen institutionellen Voraussetzungen erfüllen muss, wie sie in Satzungen und Reglementen festgehalten sind. Der Kleinstaat ist bekanntlich besonders auf die Einhaltung der Spielregeln durch die Allgemeinheit angewiesen.

C. Die Sonderfälle Israel und EG

1. Israel: Der etwas ungemütliche politische Druck, dem sich die Schweiz diesen Sommer im ECOSOC beim Entscheid über die Aufnahme Israels in die ECE unverhofft ausgesetzt sah, gibt uns Anlass zur Bitte an die Delegation in Genf, uns über die Weiterentwicklung dieser von der Schweiz schliesslich unterstützten Mitgliedschaft besonders auf dem laufenden zu halten. Wir müssen in der Tat unser materielles Argumentarium dafür noch etwas verfeinern, weshalb die Schweiz - abgesehen von der Solidarität mit der geschlossenen Tür Israel eintretenden WEOG - in diesem Fall Israels Aufnahme unterstützte, während wir sie im Falle der Gruppe B in der OMPI, ebenfalls mit politisch überzeugenden Gründen, ablehnten. Dies könnte namentlich durch den Nachweis geschehen, dass im Falle der ECE nicht nur die politische Geste gegenüber Israel im Hinblick auf seine Teilnahme an einer Nahostkonferenz mit UNO-Prasenz angezeigt war, sondern dass auch die Präzedenzwirkung gering war (provisorische Lösung bis zur Möglichkeit der Aufnahme Israels in seine eigene regionale Wirtschaftskommission). Demgegenüber waren im

OMPI-Fall nicht nur die Präzedenzwirkung für weitere B-Gruppen-Mitgliedschaften, sondern auch die Bedenken gegenüber einer Politisierung der B-Gruppe des eigenen Hauses zu berücksichtigen.

Schliesslich sei auch noch auf den hängigen Fall der israelischen Kandidatur für den UNESCO-Exekutivrat hingewiesen, der wiederum mehrere politisch wichtige Sonderfaktoren aufweist (besondere Rolle der UNESCO im Nahen Osten, Bedeutung Israels für eine allfällige Rückkehr der USA und Grossbritanniens in die Organisation, apolitischer Kandidat etc.). Auch dieser Fall ist an den obgenannten Kriterien zu messen, kann aber erst nach vertiefter Diskussion aller seiner besonderen Aspekte entschieden werden.

2. EG: Der Wunsch der EG nach einem Beitritt zur FAO legt der Schweiz im Lichte der oben (B.) aufgeführten Kriterien folgende Ueberlegungen nahe: Unter dem Blickwinkel der natürlichen Legitimation der EG zu diesem Begehren dürfte - in Anbetracht der objektiven Bedeutung und des potentiellen Beitrags der Gemeinschaft im landwirtschaftlichen Kernbereich der FAO - eine positive Grundhaltung angezeigt sein. Demgegenüber ist nicht zu verkennen, dass der Beitritt der EG das Gewicht der Nicht-EG-Europäer in der Organisation noch einmal schwächen würde. Nachdem sich jedoch die Schweiz mit ihrem starken Agrarprotektionismus oft nicht ungern hinter EG-Positionen versteckt (vgl. GATT), und auch im Hinblick auf unser komplexes bilaterales Verhältnis zur EG, dürfte wohl eine besondere Opposition der Schweiz gegen einen EG-Beitritt zur FAO nicht opportun sein. Bedingung wäre aber selbstverständlich, dass für die budgetären und institutionell-statutarischen Implikationen befriedigende bzw. gerechte Lösungen gefunden werden können.

D. Verhalten gegenüber Beitritts- und Beobachterkandidaturen

Da die Fälle wohl weiter zunehmen werden und die Zentrale den Ueberblick behalten muss, wären wir unseren Missionen dankbar

- 6 -

für eine weiterhin intensive Berichterstattung über die Entwicklungen auf diesem Gebiet. Selbstverständlich ist der vorstehende (B.), wesentlich durch Ihre bisherigen Berichte inspirierte Orientierungsrahmen nicht erschöpfend. Er soll lediglich helfen, durch systematisches Ansprechen einer Reihe feststehender Punkte die notwendigen Quervergleiche anzustellen und die jeweiligen Präzedenzwirkungen systemweit zu erkennen und zu beurteilen. Zur Sicherstellung der Kohärenz unserer Politik zwischen den verschiedenen multilateralen Schauplätzen bitten wir Sie, uns die auftauchenden Fälle rasch zu unterbreiten und mit Kopien auch die übrigen Missionen zu orientieren.

Wir danken Ihnen für Ihre sehr geschätzte Mitarbeit.

Direktion für internationale
Organisationen
Der Direktor



Jean-Pierre Keusch