

POLITISCHE DIREKTION
Der Staatssekretär
p.A.45.22.(OLP).-SI/FOC/MM

Bern, 13. Oktober 1992

Vertraulich

Notiz an Bundespräsident R. Felber

Eröffnung eines Verbindungsbüros der palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) in Bern

1. Ausgangslage

Die PLO stellt nach wie vor die wichtigste palästinensische Organisation dar. Nach einer vorübergehenden Schwächung ihrer Position während und unmittelbar nach dem Golfkrieg, welche auf die eindeutige Unterstützung des Iraks zurückzuführen war, hat sie heute ihre frühere, einflussreiche Stellung wiedererlangt. Die Einflussnahmen der PLO bei den gegenwärtigen bilateralen und multilateralen Gesprächen im Rahmen des israelisch-arabischen Friedensprozesses zeigen, dass diese Organisation ein wenn auch nicht exklusiver, so doch nicht zu umgehender Vertreter des palästinensischen Volkes ist.

Auch wenn die Schweiz die PLO nicht offiziell anerkennt, so hat der Bundesrat doch in wiederholten Stellungnahmen erklärt, dass die Kontakte mit dieser Organisation im Interesse des Departementes liegen und erlauben, einerseits Informationen aus erster Hand über die Lage im Nahen Osten zu erhalten und andererseits der PLO unseren Standpunkt darzulegen. Ausserdem sprechen Sicherheitserwägungen für derartige Kontakte. Im Sinne dieser Ueberlegungen traf Bundesrat Aubert wiederholt mit Farouk Kaddoumi, der für die Aussenbeziehungen der PLO zuständig ist, zusammen. Seit 1971 gab es verschiedenen Kontakte zwischen Vertretern des EDA und der PLO sowohl in Bern wie auch im Ausland. Am 25. Juni 1975 entschied der Bundesrat auf Ersuchen des Generalsekretärs der UNO, dem PLO-Büro in Genf funktionelle Privilegien und Immunitäten zu gewähren.

(Beilage 1: Weisung 805.1 betreffend Kontakte mit Vertretern der PLO).



2. Demarchen der PLO zur Eröffnung eines Büros in Bern

Während verschiedener Kontakte im Jahre 1991 und 1992 signalisierten Vertreter der PLO in Tunis und in Bern ihr Interesse, ein Verbindungsbüro in Bern eröffnen zu können. Mit Verbalnote vom 30. Mai 1992 ersuchte die PLO die Schweiz dann schriftlich um die Bewilligung, in Bern ein solches Büro eröffnen zu dürfen. Im Sinne eines Entgegenkommens lancierte Nabil Ramlawi, der Direktor des palästinensischen Beobachtungsbüros in Genf, am 15. Juli 1992 gegenüber Botschafter Simonin die Idee, als Alternative zur Eröffnung eines neuen Büros, den Chef des PLO-Büros in Genf als offiziellen Gesprächspartner Berns zu bezeichnen.

3. Status der PLO in anderen Staaten

Wie dem beiliegenden Gutachten der Völkerrechtsdirektion zu entnehmen ist (Beilage 2), wird die Frage des Status von PLO-Vertretungen weltweit sehr unterschiedlich geregelt. Während sie in vielen arabischen Staaten als eigentliche Botschaft des palästinensischen Staates fungieren, reicht das Spektrum in mit der Schweiz vergleichbaren europäischen Staaten vom offiziellen Diplomatenstatus verbunden mit allen Privilegien (Griechenland) bis zum "Gastarbeiterstatus" ohne die geringste Vorzugsbehandlung (Schweden). In den meisten Staaten haben sich die Beziehungen auf **pragmatische Art und Weise** entwickelt und bilden nicht Gegenstand einer formellen Entscheidung der entsprechenden Regierung.

4. Lösungsvorschlag

Das Gesuch der PLO wurde durch verschiedene Stellen ^{Unserer} Ihres Departementes (Völkerrechtsdirektion, Direktion für internationale Organisationen, Politisches Sekretariat, Protokolldienst, Politische Abteilung II) in Bezug auf den möglichen juristischen Status sowie die politische Opportunität einer gründlichen Ueberprüfung unterzogen.

Gestützt auf deren Ergebnis schlagen wir Ihnen vor, dass mittels beiliegendem Schreiben an das PLO-Büro in Genf dessen Vertreter als "offizieller Gesprächspartner" der PLO für die schweizerischen Behörden bezeichnet wird.

5. Begründung:

5.1. Rechtliche Begründung

- Bei der UNO akkreditierte Missionen ausländischer Staaten in Genf können nicht auch in Bern akkreditiert werden. Dieser Grundsatz steht der vorgeschlagenen Lösung nicht entgegen, da es sich bei der PLO nicht um einen Staat handelt, ihre "Vertretung" in Genf nur über den Status eines Büros verfügt und es sich bei den Beziehungen mit Bern nicht um eine Akkreditierung, sondern nur um eine Formalisierung der bereits bestehenden de-facto Kontakte handelt.

- Diese Formalisierung der bereits bestehenden Kontakte hätte keine Aenderung des Status des PLO-Büros in Genf zur Folge.

5.2. Politische Begründung

- Die Schweiz hat ein Interesse an der Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes und an einer Stabilisierung der Region. Aufgrund dieser Ueberlegung nimmt sie auch am multilateralen Friedensprozess teil und wird im Januar 1993 die Arbeitsgruppe "Wasserressourcen" beherbergen.
- Die PLO spielt eine wichtige Rolle als Vertreterin des palästinensischen Volkes im allgemeinen und im Friedensprozess im speziellen. Einer Fortsetzung und Erleichterung des Dialoges mit ihr steht nichts entgegen. Dieses Vorgehen fördert auch den Goodwill in der arabischen Welt gegenüber der Schweiz.
- Nach dem Wechsel der Regierung in Israel ist das "Momentum" besonders günstig für den vorgeschlagenen Schritt. Noch nie war eine israelische Regierung so unvoreingenommen gegenüber der PLO wie die heutige.
- **Mit der oberwähnten Lösung kann die Eröffnung eines eigentlichen PLO-Büros in Bern zur Zeit verhindert werden.** Damit werden einerseits die Beziehungen mit Israel nicht über Gebühr belastet und andererseits kann eine politische Aufwertung der PLO verhindert werden.

6. Kompetenzen

Unseres Erachtens ist es vorzuziehen, das der Departementschef des EDA und nicht der Gesamtbundesrat die vorgeschlagene Formalisierung der bereits bestehenden Kontakte beschliesst, da damit ein Regierungsentscheid vermieden werden kann. Allerdings erscheint es ratsam, den Gesamtbundesrat über den Entscheid zu informieren. Wir schlagen Ihnen auch vor, Staatssekretär Kellenberger zu ermächtigen, das beiliegende Schreiben (Beilage 3) an den Direktor des PLO-Büros in Genf zu unterzeichnen.

7. Zusammenfassung

Die PLO ersuchte Ihr Departement ^{unser Dpt.} um die Bewilligung, in Bern ein Verbindungsbüro eröffnen zu dürfen oder, als der Schweiz entgegenkommende Alternative, den Direktor des bereits bestehenden und bei der UNO akkreditierten PLO-Büros in Genf als "offiziellen Gesprächspartner" der Schweiz zu bezeichnen. Aufgrund obstehender Ueberlegungen und in Absprache mit der DV, der DIO, dem politischen Sekretariat sowie dem Protokolldienst schlagen wir Ihnen vor, dass mittels beiliegendem Schreiben dem zweitgenannten Ersuchen stattgegeben wird.

Es wäre ratsam, den Bundesrat über diesen Entscheid zu informieren und den Unterzeichnenden zu ermächtigen, das beiliegende Schreiben an die PLO zu unterschreiben.

Politische Direktion

Jakob Kellenberger

- Beilagen:
- Weisung 805.1 betreffend Kontakte mit Vertretern der PLO vom 20.05.1987
 - Rechtsgutachten der Völkerrechtsdirektion betreffend die Eröffnung eines Verbindungsbüros der PLO in Bern vom 18.09.1992
 - Entwurf eines Schreibens an den Direktor des PLO-Büros in Genf (Französisch, Unterschrift Staatssekretär)

805.1

KONTAKTE MIT VERTRETERN DER PLO

1. Die Haltung der Schweiz gegenüber der PLO
 - 1.1. Die PLO stellt die wichtigste palästinensische Organisation dar. Sie spielt im Nah-Ost-Konflikt eine bedeutende Rolle und unterhält weltweit 130 Verbindungsbüros, von denen 65 als Botschaft anerkannt werden. Dadurch haben die PLO-Vertreter in vielen Staaten einen diplomatischen Status und nehmen an den Aktivitäten des diplomatischen Korps teil. Seit 1974 wird der PLO im Rahmen der UNO ein Beobachterstatus zuerkannt, aufgrund dessen sie in Genf mit einer bei der UNO akkreditierten Beobachtermission vertreten ist.
 - 1.2. Der Bundesrat hat in wiederholten Stellungnahmen erklärt, dass die Kontakte mit der PLO im Interesse des Departements liegen und uns erlauben, einerseits von dieser Organisation Informationen aus erster Hand über den Nah-Ost-Konflikt zu erhalten und andererseits der PLO unseren Standpunkt in diesem Konflikt darzulegen. Zu diesem Zweck halten wir diskret einen direkten Informationskanal zur PLO offen. Bekanntlich schliesst jedoch das Prinzip, dass wir auf der Grundlage des Völkerrechts nur Staaten, aber keine Regierungen und keine Organisationen anerkennen, a priori eine Anerkennung der PLO aus. Die Kontakte erfolgen deshalb so, dass sie nicht als Beziehungen im Sinne einer offiziellen Anerkennung missdeutet werden können. Folgerichtig enthalten wir uns jeglicher Stellungnahme zum Verhältnis zwischen der PLO und dem palästinensischen Volk (Frage des Alleinvertretungsanspruchs).
 - 1.3. Auf der Grundlage dieser Ueberlegungen haben wiederholt Kontakte zwischen dem Departement und der PLO stattgefunden: Bundesrat Aubert hat Farouk Kaddoumi, der für die Aussenbeziehungen der PLO zuständig ist, 1981 und

20.5.1987

- 2 -

805.1

1987 in Bern empfangen und traf mit ihm im Mai 1985 in Tunis zusammen. Ebenso haben sowohl (seit 1971) Kontakte der Politischen Abteilung II mit PLO-Abgesandten in Genf als auch im Ausland zwischen unseren Botschaftsangehörigen und PLO-Vertretern stattgefunden.

- 1.4. Die Frage der Kontakte zur PLO unterscheidet sich prinzipiell von der Frage unserer Haltung z.B. gegenüber Regierungen von Gebieten, die wir nicht als Staaten anerkennen (Taiwan). In solchen Fällen enthalten wir uns jeglicher Kontakte.
- 1.5. Von anderen Befreiungsorganisationen unterscheidet sich die PLO graduell sowohl durch ihre bedeutende Rolle als eine selbständige Partei in einem internationalen Konflikt als auch durch das Ausmass ihrer internationalen Anerkennung insbesondere im Rahmen der UNO. Aufgrund dieser Ueberlegungen gehen unsere Kontakte mit der PLO über das Niveau unserer informellen, meist streng vertraulichen Informationskontakte mit anderen Befreiungsorganisationen hinaus.

2. Richtlinien zur Präzisierung der Weisung 805 für Kontakte mit PLO-Vertretern

- zu a) Die Kontakte sollen nach Möglichkeit - und diese ist vor allem im Ausland gegeben - einen informellen, persönlichen Charakter haben, keinesfalls darf durch ihre Form die Bereitschaft zu einer offiziellen Beziehung zur PLO in Richtung einer Anerkennung angedeutet werden. Eine Orientierungshilfe bilden die lokalen Usancen und das Verhalten der Diplomaten anderer westlicher, insbesondere neutraler Staaten. Eine gewisse Offenheit gegenüber Initiativen der PLO-Vertreter ist jedoch im Rahmen der hier festgelegten Richtlinien möglich, soweit sie schweizerischen Interessen (z.B. der Informationsbeschaffung

20.5.1987

- 3 -

805.1

oder der Darlegung unserer Positionen) dient, dabei soll - bei besonderen Gegebenheiten - ein Kontakt in den Räumlichkeiten der Botschaft oder in jenen der PLO-Vertretung nicht ausgeschlossen werden.

- zu b) Nach wie vor ist eine den Umständen entsprechende Zurückhaltung gegenüber Kontakten mit PLO-Vertretern notwendig als Ausdruck, dass sich unsere grundsätzliche Haltung nicht geändert hat. Die Initiative zu einer Kontaktaufnahme soll im Prinzip nicht von schweizerischer Seite ausgehen.
- zu c) Es ist ausgeschlossen, an einem Empfang für den PLO-Nationalfeiertag (1. Januar) teilzunehmen oder PLO-Vertreter zum 1. August-Empfang einzuladen. Auf eine Einladung zu einem offiziellen Empfang, der nicht von der PLO-Vertretung durchgeführt wird, jedoch im Zusammenhang mit dem Palästinenserproblem steht (wie beispielsweise ein Empfang anlässlich des von der UNO-Generalversammlung beschlossenen Internationalen Solidaritätstags für das palästinensische Volk, 1. Dezember), kann bezüglich Teilnahme und Rang des Teilnehmers u.U. gemäss lokalen Usancen und der Reaktion anderer westlicher Staaten reagiert werden, wobei sich generell die Einhaltung eines "low profile" empfiehlt. Ist der PLO-Vertreter Doyen des diplomatischen Corps, sind offizielle Kontakte mit ihm, die sich ausschliesslich aus dieser Doyen-Funktion ergeben, zulässig.

zu

- d/e/f Bezüglich der in den letzten drei Abschnitten der Weisung 805 erläuterten Aspekte solcher Kontakte hat sich das Verhalten an den dargestellten Prinzipien zu orientieren, wobei der Missionschef im Einzelfall über die Form der Kontakte und die Zweckmässigkeit eines Berichts an die Zentrale zu entscheiden hat.

20.5.1987

p.A.45.22 (OLP) - ~~GER~~/MSA ✓

Berne, le 18 septembre 1992

ConfidentielleNote à la Division politique II

Ouverture d'un bureau
de l'OLP, à Berne

Par note verbale adressée le 30 mai 1992 à l'Ambassade de Suisse, à Tunis, l'Organisation de Libération de la Palestine a fait connaître qu'elle souhaitait ouvrir à Berne un bureau dit de liaison. Par ailleurs, dans un entretien qu'il a eu le 15 juillet 1992 à Berne avec l'Ambassadeur Simonin, M. Nabil Ramlawi, dénommé par l'ONU "Directeur du Bureau de l'Observateur permanent de la Palestine" a lancé l'idée que le chef du Bureau de l'OLP à Genève soit désigné comme l'interlocuteur officiel de l'OLP à Berne. Cette affaire appelle de notre part les observations suivantes:

1. Il convient dans un premier temps de rappeler le statut de l'OLP à Genève. Le 25 juin 1975, le Conseil fédéral a décidé de donner suite à la requête du Secrétaire général de l'ONU en accordant au Bureau de l'OLP des privilèges et immunités. Ces privilèges sont de nature exclusivement fonctionnelle: la chancellerie du Bureau de l'OLP jouit de l'inviolabilité des locaux et les membres non suisses du Bureau, essentiellement de l'inviolabilité personnelle et de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions. Les représentants de l'OLP sont par ailleurs détenteurs d'une attestation qui leur est délivrée par la Mission permanente de la Suisse, à Genève.
2. La requête de l'OLP tendant à l'ouverture d'un bureau à Berne nous a conduits à examiner le statut des représentations de l'OLP dans les pays européens où elle est installée.

La Grèce est le pays qui accorde le statut le plus étendu à l'OLP, puisque la représentation de l'OLP, son chef et ses membres y ont un statut diplomatique. L'Espagne et l'Italie (mais de manière inofficielle, semble-t-il, dans ce dernier pays) accordent des privilèges et immunités diplomatiques

au chef et aux membres. La Belgique ne privilégie que le chef. A Paris, Ibrahim Sousse jouit d'un statut diplomatique parce qu'il est inscrit sur la liste diplomatique de l'Ambassade de Mauritanie (sic!), alors qu'à Vienne le chef de la représentation de l'OLP a le titre d'Ambassadeur mais sans les attributs. Il ne bénéficie que d'un statut très restreint.

A Londres, Stockholm, Bonn et La Haye, la représentation de l'OLP n'a aucun caractère officiel, c'est-à-dire reconnu par les autorités de l'Etat de résidence, et ne jouit bien entendu d'aucun privilège et immunité. La représentation et ses membres sont donc soumis au droit commun dans ces pays, voire même considérés comme des "Gastarbeiter" en Suède. A Londres, au fil des années, le représentant de l'OLP s'est intitulé "Head of the PLO delegation in the UK" sans que cela soit remis en cause par les autorités britanniques et a un accès direct au niveau de Under-Secretary au Foreign Office. A Bonn également, le représentant de l'OLP, qui a épousé une ressortissante allemande, est reçu régulièrement au Auswärtigesamt. Enfin, le Portugal, lorsqu'il a normalisé ses relations avec Israël, a accueilli une représentation de l'OLP sur son territoire à laquelle il n'accorde que des facilités.

L'enquête que nous avons effectuée a démontré combien le statut de l'OLP est divers en Europe. Dans la plupart des pays, il s'est développé de manière pragmatique, et ne repose souvent pas sur une décision formelle du gouvernement concerné.

3. L'installation de l'OLP en Suisse n'a encore fait l'objet d'aucune décision de principe au niveau politique. Cette décision, à notre sens, pourrait se fonder sur les considérations suivantes:

- Nous sommes d'avis que le statut de l'OLP à Berne ne devrait pas être différent de celui du Bureau de la Palestine à Genève. C'est ainsi qu'il faudrait conférer exclusivement des privilèges de fonction, c'est-à-dire liés à l'exercice des fonctions officielles.
- Nous serions opposés à ce que le Bureau de l'OLP et ses membres soient soumis au droit commun et aient ainsi le statut d'association. L'octroi d'un statut privilégié nous permet, si cela devait se révéler nécessaire, d'expulser les représentants de l'OLP de Suisse d'une manière plus aisée en les

déclarant "persona non grata". Nous éviterions ainsi une procédure judiciaire devant les tribunaux. La solution adoptée à Bonn, Londres, La Haye ou Stockholm ne saurait être retenue à nos yeux.

- La Suisse a pour politique de refuser d'accréditer auprès du Conseil fédéral les chefs de missions permanentes qui résident à Genève. Il ressort de cette pratique que le représentant de l'OLP en Suisse devrait résider à Berne et diriger de Berne le Bureau de Genève.
- A cet argument, l'on peut opposer que cette pratique ne s'applique pas nécessairement de manière rigoureuse à l'OLP, puisqu'il ne s'agit pas d'un Etat. Il est vrai que si le représentant de l'OLP en Suisse réside à Genève, l'on évite par ce biais l'établissement et l'ouverture d'un bureau de l'OLP à Berne. Partant, nous pourrions souscrire à cette manière de procéder et déroger à notre règle habituellement suivie, en tous les cas, pour des Etats étrangers.

Cette manière de procéder aurait l'avantage de rejoindre la proposition de M. Ramlawi, qui souhaiterait être l'interlocuteur officiel de l'OLP auprès du Conseil fédéral. Nous pourrions en quelque sorte officialiser les contacts que nous avons déjà avec l'OLP à travers lui, sans envisager ainsi l'ouverture d'un bureau. Cette officialisation ne nécessiterait pas une décision du Conseil fédéral. Mais sous l'angle politique, il serait approprié qu'il donne son approbation. Il pourrait déclarer, dans une lettre adressée à l'OLP, qu'il considère que son représentant à Genève est l'interlocuteur officiel de l'OLP auprès des autorités fédérales.

DIRECTION DU DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC



(Godet)

Copie:

- Secrétariat politique
- DDIP
- GT

Beilage 3

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT

Berne, le 13 octobre 1992

Monsieur
Nabil Ramlawi
Directeur du Bureau de
l'Observateur de la Palestine
Case postale 1828

1211 Genève 1

Monsieur le Directeur,

La lettre du 30 mai dernier émanant du Directeur général du Département politique de votre Organisation nous est bien parvenue et nous vous en remercions. La demande relative à l'ouverture d'un bureau à Berne de l'Organisation de Libération de la Palestine a retenu toute notre attention. C'est avec le plus grand soin que nous avons examiné cette proposition qui par ailleurs a fait l'objet d'un échange de vues entre vous-même et Monsieur l'Ambassadeur P.-Y. Simonin, Chef de la Division politique II, le 15 juillet dernier.

La Suisse s'est toujours efforcée, dans un souci constant d'ouverture et de dialogue, de maintenir, autant que faire se peut, un contact avec toutes les parties impliquées dans le processus de paix au Proche-Orient. Cette attitude traditionnelle de la Suisse constitue ainsi l'une des bases de notre politique à l'égard de cette région du monde. C'est dans cet esprit que nous avons entretenu de longue date un dialogue, qui s'est souvent révélé être fructueux, avec votre Organisation. Afin de répondre à un désir mutuel d'intensifier et de faciliter ce dialogue, nous avons l'honneur de vous informer que nous considérerons désormais le Directeur du Bureau de l'Observateur de la Palestine à Genève comme l'interlocuteur officiel de l'Organisation de Libération de la Palestine auprès du Département fédéral des affaires étrangères.

Dans l'espoir que cette décision réponde à votre attente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de notre parfaite considération.

Jakob Kellenberger

POLITISCHE ABTEILUNG II
p.A.45.22.(OLP).-SI/FOC/MM

Bern, 13. Oktober 1992

Habt Sie
Kommentare?

*ci est de l'ent
et in correspond
par = le p...
l'idea das als ein Büro
in Bern!
ve Kopieren ✓
oui NF/HO*

Vertraulich

NOTIZ AN:

- Völkerrechtsdirektion
- **Direktion für internationale Organisationen**
- Politisches Sekretariat
- Protokolldienst
- Schweizerische Mission, Genf

an	ZHA	SRO	UR	KRE	DIO	ZHA	a/a
Datum	14.10.						
Visa	ZHA						
EDA - DIO							
Ref. 0.107.30/12							

0.713-27.(7) ✓

Eröffnung eines Verbindungsbüros der palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) in Bern

*wenn Kantons
das akzeptiert,
kann er nachher
nicht mehr
behaupten, dass
Palästina ein
Staat sei
oder?*

Bitte finden Sie in der Beilage den Entwurf zu einer Notiz an Bundespräsident Felber zu obgenannter Frage.

Wir ersuchen Sie, dazu bis am

Donnerstag, 22. Oktober 1992

Stellung zu nehmen.

*(Frage:
wer gehört
das EDA,
Felber oder
wer allen?)*

Falls wir bis zu diesem Zeitpunkt ohne entsprechende Mitteilung Ihrerseits verbleiben, gehen wir von Ihrem Einverständnis mit der vorgeschlagenen Lösung aus.

Mit bestem Dank für die gute Zusammenarbeit.

Politische Abteilung II

Simonin
Simonin

Kopie mit Beilage: SI, FMD, AMA, FOC

*- D. (NF)
- D. / O.K. erzieht
-> in CD-Liste? (wobei kann)
TUSA
21. 10. 92*