



DÉLÉGATION SUISSE  
KSZE

Belgrad, 7. Dezember 1977 RK/vh

VERTRAULICH

Herrn Botschafter  
R. Bindschedler  
Eidgenössisches  
Politisches Departement

3003 B e r n

Schweizerischer Vorschlag zur Information

Herr Botschafter,

Wie bereits angekündigt, sende ich Ihnen einen Bericht über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen des Belgrader Treffens zu unserem Vorschlag sowie über dessen Zukunftsaussichten, wie sie sich im Augenblick ergeben. Ich beschränke mich dabei auf die grossen Linien der Argumentation, unter Verzicht auf die einzelnen Punkte der Substanz, die im Arbeitsorgan "H" ebenfalls detailliert besprochen wurden, aber in der augenblicklichen Verhandlungssituation von sekundärer Bedeutung sind.

1. Bisheriger Verlauf der Verhandlungen

Nachdem das Arbeitsorgan "H" die erste Lesung aller Vorschläge im Bereich "Information" beendet hat, lässt sich folgende provisorische Bilanz ziehen:

Unser Vorschlag wurde in der Zeit vom 23.11. - 2.12.77 an mehreren Sitzungen eingehend debattiert, wobei gegen 20 Delegationen, zum Teil mehrmals, das Wort ergriffen. Der Vorschlag wurde allgemein begrüsst, und selbst von östlicher Seite, inklusive DDR, als "seriöser Beitrag" gewürdigt. Einzige Dissonanz in diesem Konzert war die Delegation der UdSSR, welche den Vorschlag verschiedentlich und zum Teil in eher rüdem Ton als "viel zu weitgehend und mit der Schlussakte nicht vereinbar" bezeichnete. Weitaus nuancierter waren hingegen die Stellungnahmen Polens und Ungarns, die vor allem im privaten Gespräch eine gewisse Sympathie



für unsere Ideen nicht verhehlten, besonders was den zweiten Teil des Vorschlages anbetrifft. Zugleich bestätigten jedoch diese beiden Delegationen - wiederum im privaten Gespräch -, dass die "hardliners" im östlichen Lager, allen voran die Sowjetunion gerade mit diesem zweiten Teil die grössten Schwierigkeiten hätten (vergl. dazu unser 297/KSZE Nr. 24 vom 16.11.77).

Von westlicher und neutraler Seite wurde unser Vorschlag vielfach als "ambitiös" und zu lang bezeichnet. In der Substanz bestehen für jene Staaten keinerlei Schwierigkeiten, jedoch in der Prozedur. Wie Sie den von den EG-Staaten zu Korb III eingereichten Vorschlägen entnehmen konnten, zielt diese Staaten-gruppe darauf ab, in Belgrad in beschränkten Bereichen zu konkreten und unmittelbaren Ergebnissen zu kommen. Daher ist es für die EG und die NATO schwierig, unseren umfassenden Vorschlag in ihr Konzept zu integrieren, obwohl die Absicht letztlich die gleiche ist.

Die hauptsächlichen Punkte, um welche sich die Diskussion drehte, können in drei Kategorien eingereiht werden:

a) Expertentreffen

Hier handelt es sich um eine politische Frage, die weit über den Gesichtskreis des Arbeitsorgans "H" hinausgeht und die daher in jenem Gremium nur oberflächlich berührt wurde. Bekanntlich stehen die EG wie auch der Osten, wenn auch aus anderen Gründen, der Einsetzung von Expertengruppen nach Belgrad immer noch skeptisch gegenüber. Im Korb III akzeptiert die EG zum Beispiel zurzeit erst das aus ihren eigenen Reihen (BRD) hervorgegangene "wissenschaftliche Forum", welches jedoch kaum als Expertentreffen im Sinne der Schlussakte bezeichnet werden kann und daher auch bei der UdSSR eine gewisse Unterstützung findet. Aus diesem Grund fielen die Voten der EG-Staaten zu dem von uns vorgeschlagenen Informationstreffen zurückhaltend aus: Man solle versuchen, hic et nunc schon so viel wie möglich zu vereinbaren. Ein Expertentreffen dürfe nicht der Ausarbeitung konkreter Massnahmen in Belgrad im Wege stehen, man solle über die Einsetzung von Experten erst am Schluss des Belgrader Treffens beschliessen, in Kenntnis des hier Erreichten bzw. nicht Erreichten.

Von östlicher Seite äusserte sich lediglich die DDR zu dieser Frage, von der sie sagte, sie müsse im Gesamtkontext des Belgrader Treffens gesehen werden.

Die Neutralen (Schweden und Oesterreich) stehen der Einsetzung einer Expertengruppe aufgeschlossener gegenüber, indem sie hervorhoben, dass für eine solche Gruppe in unserem Vorschlag auf jeden Fall genug Stoff enthalten sei.

b) Konvention über die Arbeitsbedingungen der Journalisten

Die Argumentation der EG-Staaten in dieser Frage liegt auf ihrer unter a) erwähnten Linie: Die Ausarbeitung einer Konvention stelle einen langwierigen Prozess dar, der einige Jahre dauern könnte. In der Zwischenzeit bestehe die Gefahr, dass entweder Fortschritte "eingefroren" würden oder aber, dass die Entwicklung bis zum Abschluss der Konvention bereits über deren Inhalt hinausgegangen sei ... Man solle daher, wenn schon Experten eingesetzt würden, von jenen eher unmittelbar anwendbare Empfehlungen anstelle einer ratifikationspflichtigen Konvention ausarbeiten lassen. Jedenfalls solle man sich nicht auf eine Konvention fixieren und andere Lösungsmöglichkeiten nicht ausschliessen.

Von Seiten der UdSSR wird die Frage einer Konvention in engen Zusammenhang mit derjenigen der Verantwortung der Journalisten in Verbindung gebracht, von der unter c) die Rede sein soll. Die CSSR hat eigens dazu, kurz nach Vorlage unseres Vorschlages, einen Vorschlag (BM/39) eingebracht, der die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Journalisten ausdrücklich nicht nur von der Verantwortung derselben für die Objektivität ihrer Informationen abhängig macht, sondern auch dem Staat eine gewisse Rolle bei der Durchsetzung dieser Verantwortung einräumt. Die DDR äusserte sich etwas nuancierter, sie bezeichnete die Konvention als "interessanten Gedanken", forderte aber ebenfalls den Einschluss des Begriffes der journalistischen Verantwortung. Was die Rolle des Staates anbetreffe, so könne sich dieser der Verantwortung für die Tätigkeit der Journalisten nicht entziehen, er solle sie zumindest "fördern". Selbst Ungarn erklärte, es erachte eine völkerrechtliche Regelung dieser Fragen im gegenwärtigen Stadium als nicht realistisch. Man könne dieses Problem sehr gut den Journalisten selbst überlassen ...

Die Sowjetunion operierte mit dem auch aus anderen Körben (z.B. CBM) sattem bekannten Argument, es sei seit Helsinki noch viel zu wenig Zeit vergangen und Erfahrung gesammelt worden, um an eine Weiterentwicklung dieses Kapitels der Schlussakte zu denken. Die UdSSR behauptete auch - im Widerspruch zum entsprechenden Text der Schlussakte - die dortigen Bestimmungen hätten ausschliesslich für permanent akkreditierte Journalisten und nicht auch für Reisekorrespondenten Geltung. Sodann verlangte der Vertreter der Sowjetunion, Journalisten von "Radio Free Europe" und "Radio Liberty" müssten auf jeden Fall von den Begünstigungen der Schlussakte und einer allfälligen darauf basierenden Konvention ausgeschlossen werden.

c) Die Verantwortung des Journalisten und die Rolle des Staates

Von westlicher und neutraler Seite wurden diese Argumente mit einer Schärfe zurückgewiesen, die an Klarheit nichts zu wünschen übrig liess. Kein einziges nichtkommunistisches Land erklärte sich bereit, die Frage der Verantwortung des Journalisten - geschweige denn des Staates - für den Inhalt der Information in irgend einen Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen der Journalisten zu bringen. Selbst Jugoslawien erklärte, dieses Problem (dem es bekanntlich immer eine besondere Bedeutung zugemessen hat) könne nur von den Journalisten selbst angepackt werden, etwa im Sinne der Ausarbeitung eines "Code of Ethics" durch die Journalistenverbände. Auch einige westliche Staaten, darunter sogar die Niederlande, erklärten, dass man an einen derartigen Kodex denken könne, aber unter Ausschluss jeglicher staatlicher Einmischung. Oesterreich sprach im gleichen Sinne. Der Journalist müsse die Freiheit haben, seine Verantwortung selbst zu übernehmen; alles, was darüber hinausgehe, trage die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme in sich. Dieselbe klare Haltung des Westens und der Neutralen kam auch in Reaktionen auf östliche Vorschläge, wie etwa den erwähnten tschechoslowakischen, zum Ausdruck.

Auch der zweite Teil unseres Vorschlages gab zu Bedenken wegen einer allzu grossen Einflussnahme des Staates Anlass, merkwürdigerweise nicht nur auf westlicher, sondern auch auf östlicher Seite, dort zwar unter geschickter, wenn auch durchsichtiger dialektischer Verdrehung. Jedenfalls war es pikant, gerade von

Vertretern von Ländern, in denen das Informationswesen fest in den Händen von Staat und Partei liegt, zu hören, hier handle es sich um Dinge, die die im Medienbereich tätigen Firmen unter sich selbst und ohne Zutun staatlicher Experten besprechen können ...

\* \* \*

Ich möchte Ihnen die lange Reihe von Gegenargumenten ersparen, mit denen wir alle diese Einwände widerlegt und Fragen beantwortet haben. Ein grosser Teil von ihnen war bereits im einführenden Statement der Delegation bei der Präsentation des Vorschlages im Plenum am 31. Oktober enthalten, dessen Text Ihnen seinerzeit zugesandt wurde. Manche Fragen und Antworten waren überdies genaue Wiederholungen von Diskussionen, die wir bereits vor vier Jahren bei der Vorlage unseres damaligen Vorschlages in Genf erlebt haben. Zum Abschluss der ersten Lesung der Informationsvorschläge im Arbeitsorgan "H" am 2. Dezember 1977 gab unsere Delegation ein zusammenfassendes Statement ab, in welchem sie am Vorschlag in seiner ursprünglichen Form in allen Teilen, inklusive Expertentreffen und Konvention, festhielt und zur Rolle des Staates folgendes sagte:

1. Bei den Arbeitsbedingungen der Journalisten handelt es sich um einen Bereich, der eindeutig in die Kompetenz des Staates fällt, und zwar in allen 35 Teilnehmerstaaten. Am Expertentreffen müssen darüber somit in erster Linie die Vertreter der Regierungen beraten, unter Beizug der Vertreter der Medien als Ratgeber.
2. Beim zweiten Teil unseres Vorschlages (Massnahmen zur Verbreitung von Information) handelt es sich um eine gemischte Verantwortung zwischen Regierungen und Informationsmedien, wobei der jeweilige Anteil je nach Teilnehmerstaat und Sachgebiet verschieden gross ist. Daher sollten in diesen Fragen am Expertentreffen neben den Vertretern der Staaten auch diejenigen der Medien als Delegationsmitglieder teilnehmen.
3. Was die Verantwortung der Journalisten anbetrifft, so machten auch wir mit aller Deutlichkeit klar, dass es sich hier um eine ausschliessliche Kompetenz der Journalisten selbst handle,

in welche der Staat in keiner Weise hereinreden dürfe. Wir liessen jedoch gemäss Euren Instruktionen vom 30. November die Möglichkeit durchblicken, dass die Journalisten am Rande eines Expertentreffens ihre Rolle in der Gesellschaft unter sich besprechen könnten.

## 2. Zukunftsansichten

Im Augenblick beendet das Arbeitsorgan "H" seine erste Lesung mit den Vorschlägen zu Kultur und Bildung, sodass im Bereich "Information" offiziell Funkstille herrscht. Hinter den Kulissen sind jedoch erste Vorbereitungen zur Redaktionsphase im Gange. So haben die Neun beschlossen, je einen ihrer Mitgliedstaaten mit der Abfassung eines Gesamttextes zu jedem Unterkapitel des Korbes III zu beauftragen, vorerst für EG-internen Gebrauch. Grossbritannien hat auf diese Weise die menschlichen Kontakte übernommen, Frankreich die Information, und die Bundesrepublik die Kultur, während für die Bildung noch kein Kandidat gefunden wurde. Die französische Delegation zeigte uns am 6. Dezember einen ersten Entwurf zu einem solchen Papier in der Information, noch bevor dieser den anderen EG-Staaten unterbreitet wurde. Es handelt sich um ein Papier von nur 1 1/2 Seiten, welches versucht, die Vorschläge aus Ost und West auf einen Nenner zu bringen, wobei verständlicherweise denjenigen der EG der Löwenanteil eingeräumt wurde. Unser Vorschlag figuriert in dieser Aufstellung nur mit einem einzigen Satz, am Schluss des Papiers, der festhält, dass die Teilnehmerstaaten die Fragen der Arbeitsbedingungen der Journalisten sowie der weiteren Verbreitung von Information einem Expertentreffen übergeben könnten, für welches ein Mandat auszuarbeiten wäre. Nach Auskunft der französischen Delegation hat diese nicht die Absicht, ein solches Mandat in Belgrad auszuarbeiten, sondern stellt sich offenbar vor, wir selbst würden im Anschluss an Belgrad auf dem Wege bilateraler Konsultationen ein derartiges Mandat allen andern Teilnehmerstaaten gleichsam "verkaufen". Wir haben den Franzosen erklärt, dass ein solches Vorgehen auf keinen Fall in Frage käme, da die Einberufung eines Expertentreffens ohne ein genaues, in Belgrad ausgearbeitetes und genehmigtes Mandat sinnlos wäre. Wir haben im weiteren klargestellt, dass uns der vorliegende französische Text in Bezug auf unseren Vorschlag

keineswegs genüge. Wir warten nun ab, welches Schicksal dieser Text innerhalb der Neun und anschliessend innerhalb der NATO erlebt und halten uns durch tägliche Gespräche mit Vertretern dieser Länder auf dem laufenden. Leider hat uns die französische Delegation keine Möglichkeit gegeben, eine Kopie ihres Entwurfes zu erstellen. Sobald der Text jedoch innerhalb der Neun und Fünfzehn konkrete Gestalt angenommen hat, werden wir eine überarbeitete Version erhalten. An eine offizielle Vorlage dieses Textes ist einstweilen nicht gedacht.

Wir werden noch vor Ende dieser Woche Gelegenheit haben, direkt mit dem Verantwortlichen der UdSSR-Delegation, dem bekannten Kondratschow, bilateral Fühlung zu nehmen und seine Absichten zu ergründen. Wir werden Euch darüber am Wochenende auf raschem Wege berichten.

Auf westlicher Seite geht man offensichtlich davon aus, dass der Osten auf keinen Fall ein Mandat für eine Expertengruppe Information annehmen könne. Bis zum Beweis des Gegenteils sind wir nicht so pessimistisch, auch wenn wir uns der Schwierigkeiten klar bewusst sind.

Weitere bilaterale Kontakte sind mit Jugoslawien vorgesehen, welches unserem Vorschlag, besonders der Idee eines Expertentreffens, sehr positiv gegenübersteht.

Im Augenblick sind, zumindest theoretisch, noch alle Optionen offen. Es sind, in qualitativ absteigender Reihenfolge:

1. Annahme unseres Vorschlages in seiner Gesamtheit als Mandat für eine Expertengruppe, wenn auch mit redaktionellen Aenderungen. Geringe Wahrscheinlichkeit.
2. Annahme eines "Rumpfmandates" zu beiden Teilen unseres Vorschlages, d.h. Beschränkung des Textes im Wesentlichen auf die Nennung der einzelnen Verhandlungspunkte (z.B. Teil 1.: "Ein- und Ausreise", Teil 2.: "Ausarbeitung eines Modellvertrages für ...") unter weitgehender Weglassung der ergänzenden Bestimmungen oder aber Umschreibung derselben in weniger präziser

- Sprache. Option, der wir einige Chancen einräumen.
3. Untergliederung der Expertengruppe in zwei getrennte Gruppen, wobei die eine über die Arbeitsbedingungen der Journalisten und die andere über Mittel und Wege der Informationsverbreitung arbeitet.
  4. Verzicht auf die Ausarbeitung einer Konvention, aber Festhalten an einem Expertentreffen zu dieser Frage, mit oder ohne Beteiligung der Medienvertreter.
  5. Verzicht auf ein Expertentreffen über Arbeitsbedingungen, aber Festhalten am Expertentreffen über Medienfragen, mit oder ohne Regierungsbeteiligung.
  6. Verzicht auf ein Expertentreffen überhaupt, dafür Insistieren auf Aufnahme möglichst vieler Bestimmungen unseres Vorschlages in das Schlussdokument von Belgrad. Diese Option dürfte jedoch in Ost und West auf Schwierigkeiten stossen, da auf beiden Seiten ein relativ kurzes Schlussdokument angestrebt wird, aus der gegenseitigen Furcht, allzu umfangreiche Texte in einem Bereich würden ebenso umfangreiche in anderen nach sich ziehen. Im Falle eines Mandates verhält sich diese "optische" Frage etwas anders, da ein Mandat für ein Expertentreffen sehr wahrscheinlich nicht in das Gros des Schlussdokuments aufgenommen, sondern in einem Anhang dazu figurieren könnte.

Wir werden Sie laufend über den Stand der Fragen unterrichten und wären in der Zwischenzeit für ein allfälliges "contingency planning" für ihre Reaktion zu den verschiedenen erwähnten Optionen dankbar. So oder so erscheint es uns jedoch, schon aus rein taktischen Ueberlegungen, angezeigt, so lange wie möglich an der Idee eines Expertentreffens festzuhalten und dieser grundsätzlichen Frage gegenüber derjenigen der Bandbreite des Mandats die Priorität einzuräumen. Auf jeden Fall kann die Frage "Expertentreffen - ja oder nein" nicht im Arbeitsorgan "H" entschieden werden, sondern obliegt eindeutig dem Arbeitsorgan "F" und letztlich dem Plenum. Wir sollten daher unsere Bemühungen auf diese beiden Gremien konzentrieren und die Abfassung des Mandats auf



informeller Ebene vorantreiben. Wir dürfen auch die Möglichkeit nicht ausschliessen, dass man letztlich angesichts allzu magerer Ergebnisse in Belgrad doch noch das Mittel der Expertengruppe "entdeckt" und entsprechend aufwertet.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner vorzüglichen Hochachtung.

Schweizerische Delegation  
an der KSZE

E. Brunner

Kopie an:

Herrn Botschafter A. Hegner  
Herrn E. Andres