

i.A.15.41.17.0. - PR/ste
i.B.38.14.227.

Bern, den 22. Dezember 1976

ad DR/va

St.	HE				
Datum	22.12				
Von	UC				
EPD		22.12.76	17		
Notiz an Informations- und Presse <u>i.A.15.41.17.0.</u>					

Notiz an Informations- und Presse i.A.15.41.17.0.

Zeitschrift PANORAMA

Sie haben uns angefragt, ob der Vertrieb und Verkauf der südafrikanischen Monatszeitschrift PANORAMA durch die südafrikanische Botschaft in Bern zulässig sei. Dazu können wir wie folgt Stellung nehmen:

I.

Zum Sachverhalt

Die Zeitschrift PANORAMA wird in der Schweiz bei Böhler + Cie AG, Wabern-Bern, gedruckt und erscheint in verschiedenen Sprachen einmal im Monat. Als zentrale Redaktion für ganz Europa funktioniert der Informationsdienst der südafrikanischen Botschaft in Bern, welcher auch den Versand besorgt. Weitere Redaktoren finden sich unter der Adresse der südafrikanischen Botschaft in Paris, Brüssel und Ottawa. Die Zeitschrift wurde früher gratis verteilt; heute soll sie an Abonnenten verkauft werden.

II.

Der völkerrechtliche Rahmen der Informations- bzw. Propagandatätigkeit der diplomatischen Missionen

1. Der Austausch von gedruckten Informationen über die wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen, rechtlichen

-/-

Dodis



und politischen Verhältnisse im Heimatland gehört heute zu den anerkannten, wenn auch nicht wichtigsten Funktionen einer diplomatischen Vertretung. Dies kommt indirekt in Artikel 3 Buchstabe e der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen von 1961 zum Ausdruck, wo festgehalten wird:

"Aufgabe einer diplomatischen Mission ist es unter anderem ..., die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Entsendestaat und Empfangsstaat zu fördern und ihre wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen auszubauen."

Um diese Funktion wirksam wahrzunehmen, sind die diplomatischen Missionen nach allgemeiner Praxis auch befugt, Informationsmaterial an das Publikum zu verteilen. Desgleichen sind die Missionen berechtigt, ein eigenes Bulletin zu veröffentlichen.

2. Diesem Recht sind jedoch gewisse Grenzen gesetzt, die sich aus dem Völkerrecht und aus der Natur des internationalen Verkehrs ergeben. Die wichtigste Schranke ergibt sich aus dem heute in Artikel 41 der Wiener Konvention von 1961 verankerten Grundsatz, wonach die diplomatischen Vertreter ungeachtet ihrer Vorrechte und Immunitäten verpflichtet sind, die Rechtsvorschriften des Empfangsstaates zu beachten und sich nicht in die inneren Angelegenheiten des letzteren einmischen dürfen. So ist es zulässig und teilweise auch üblich, dass Kopien der von den Botschaften publizierten Bulletins dem Aussenministerium des Gastlandes im Sinne einer Zensur zu unterbreiten sind. Aus dem Grundsatz der Nichteinmischung ergibt sich ferner, dass die Informationstätigkeit der Botschaften nicht so weit gehen kann, wie diejenige der freien Presse.

In diesem Zusammenhang ist schliesslich noch darauf hinzuweisen, dass Artikel 42 der Wiener Konvention den Diplomaten verbietet, im Empfangsstaat einen freien Beruf oder eine andere gewerbliche Tätigkeit auszuüben. Ebensowenig wäre es zulässig, dass eine Botschaft nebenbei einen Handelsbetrieb führt, um zu zusätzlichen Einnahmequellen zu gelangen. Desgleichen darf ein Presseattaché nicht gleichzeitig als freier Journalist bei einer Zeitung des Gastlandes arbeiten (so ein Entscheid der amerikanischen Praxis, wiedergegeben in Digest of International Law, Washington 1970, Vol. 7, S. 150).

III.

Die schweizerische Praxis

1. Die von den schweizerischen Behörden gegenüber den in Bern niedergelassenen diplomatischen Missionen gehandhabte Praxis entspricht den unter II. dargelegten völkerrechtlichen Grundsätzen. In einer Antwort vom 3. April 1951 auf eine Interpellation im Ständerat betreffend die Bulletins ausländischer diplomatischer Missionen in der Schweiz hat der Vorsteher des EPD dargelegt, dass gegen die Herausgabe solcher Mitteilungsblätter nichts einzuwenden ist, sofern folgende allgemeingültige Regeln beachtet werden:
 - 1) Die Bulletins dürfen nicht in gedruckter, sondern nur in vervielfältigter Form erscheinen;
 - 2) sie dürfen keine Artikel enthalten, die einer Einmischung in innere Angelegenheiten gleichkommen;
 - 3) ebensowenig ist zulässig, dass sie Artikel enthalten, die in irgend einer Weise beleidigende oder verleumderrische Angriffe gegen Drittstaaten, ihre Institutionen oder ihre politischen Persönlichkeiten enthalten;

- 4) ferner dürfen sie nicht einer Propaganda dienen, die geeignet wäre, die innere oder äussere Sicherheit unseres Landes zu gefährden.

./.

(Für den vollständigen Text vgl. Beilage.)

Diese Grundsätze wurden 1968 in einer Note des EPD an die Botschaft Libyens bestätigt, indem gesagt wurde, die Antwort von 1951 enthalte Weisungen des Bundesrates, die heute noch gelten. Auch eine kleine Anfrage Hofer - Bern vom 17. März 1970 wurde in diesem Sinne beantwortet (vgl. Dossier i.A.15.41.17.0.).

Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die oben dargelegten Regeln nach wie vor in Kraft sind.

2. Von besonderem Interesse ist im vorliegenden Fall nun die Tatsache, dass die von den Botschaften verbreiteten Pressebulletins nicht in gedruckter, sondern nur in vervielfältigter Form erscheinen dürfen.

Zur Begründung dieser Voraussetzung führte der Bundesrat unter anderem folgendes aus:

"En l'absence d'un critère précis, on ne peut guère attribuer aux bulletins de presse le caractère de journaux ou de périodiques au sens de l'arrêté¹⁾, étant donné qu'il s'agit en général de bulletins photocopiés, d'un tirage relativement limité et qui ne sont pas mis en vente dans des magasins ou des kiosques à journaux, mais qui sont délivrés gratuitement. Il s'agit plutôt de circulaires ou si l'on veut de lettres périodiques composées dans les

-/-

1) Es handelt sich um den Bundesratsbeschluss vom 8. März 1946 betreffend die Lockerung der Beschränkungen für die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen, der heute ausser Kraft ist. Dieser Bundesratsbeschluss sah eine Bewilligungspflicht vor.

bâtiments mêmes occupés par les missions diplomatiques. La question aurait un aspect différent si cette documentation devait sortir des presses d'une imprimerie suisse ou encore si ces bulletins, imprimés à l'étranger, étaient expédiés en Suisse. On pourrait alors faire application des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive. Le Ministère public fédéral pourrait saisir, en liaison avec les autorités douanières et postales, les objets pouvant servir à une propagande susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération. Cet arrêté a d'ailleurs déjà permis de saisir des documents de propagande autres que des bulletins de presse."

3. Gestützt auf diese Ausführungen könnte man versucht sein, PANORAMA als eine gewöhnliche Zeitschrift zu behandeln und den Verkauf durch die südafrikanische Botschaft zu tolerieren. Allein, eine solche Betrachtungsweise hält nicht stand und stünde im Widerspruch zu den Gründen, welche zu der zurückhaltenden Praxis bei den Bulletins geführt haben. Es ist nämlich nicht so sehr die Tatsache entscheidend, dass PANORAMA nicht als Bulletin der südafrikanischen Botschaft in Bern bezeichnet wird und in Form einer Monatszeitschrift auf den Markt kommen soll, sondern vielmehr der Umstand, dass die verantwortlichen Redaktoren zum Informationsdienst der südafrikanischen Botschaft in Bern gehören. Solange die südafrikanischen Diplomaten in Bern direkt oder indirekt an der Gestaltung der Zeitschrift mitwirken und so für den Inhalt verantwortlich sind, müssen auf sie die Regeln angewendet werden, die für die Herausgeber der Bulletins gelten. Diese Regeln sollen ja gerade verhindern, dass die bei uns niedergelassenen diplomatischen Vertreter eine solche Propaganda-Tätigkeit entfalten, die potentiell eine Gefahr für unsere zwischenstaatlichen Beziehungen sein könnte. Durch das Druckverbot soll der

Leserkreis eingeschränkt und allfälligen Missbräuchen zuvorgekommen werden. Es würde diesem Zweck widersprechen, wenn die diplomatischen Missionen bei uns eigene "Hauszeitungen" in unbeschränkter Zahl drucken und verteilen oder gar verkaufen könnten, für deren Inhalt sie schlussendlich wegen der diplomatischen Immunitäten nicht verantwortlich gemacht werden könnten.

Anders wäre die Rechtslage, wenn die südafrikanische Botschaft eine nicht in der Schweiz gedruckte Broschüre gratis verteilen würde, welche keine selbständigen Beiträge der Botschaft enthält, sondern - wie z.B. die vom deutschen Presseattaché in Bern herausgegebene Zeitschrift "Herausgegriffen" - nur Auszüge aus Zeitungen, Zeitschriften und Dokumenten, welche keine Meinungsäußerung der herausgebenden Instanzen darstellen.

Auch bei den schweizerischen Zeitschriften "Schweizer Kontakt", "Revue Suisse" und "Swiss Review", die von unseren Vertretungen im Ausland verteilt werden, liegt die verantwortliche Redaktion nicht in Händen der Botschaften, die lediglich die Verteilung besorgen und in den Zeitschriften selbst keine eigenen Berichte schreiben.

IV.

Schlussfolgerungen

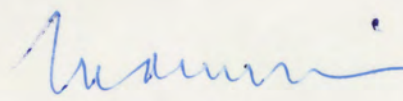
Aufgrund der gemachten Ausführungen kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Redaktion, Vertrieb und Versand einer gedruckten eigenen Zeitung bzw. Zeitschrift gehört nicht zu den normalen Funktionen einer diplomatischen Mission, wie sie sich im Völkerrecht herausgebildet haben. Dies im Gegensatz zu den sogenannten Bulletins.

2. Für die Zeitschrift PANORAMA müssen die gleichen Regeln gelten wie für die von den diplomatischen Missionen in Bern herausgegebenen Pressebulletins, weil die verantwortliche Redaktion mit der Botschaft identisch ist.
3. Diese Regeln, die auf eine jahrzehntelange Praxis des Bundesrates zurückgehen und mit dem Völkerrecht übereinstimmen, gebieten, dass die Bulletins nicht in gedruckter, sondern nur in vervielfältigter Form erscheinen, und auch nicht an Kiosks und an Abonnenten verkauft werden.
4. Der Versand und die Redaktion von PANORAMA durch die südafrikanische Botschaft in Bern könnten nur unter Aufgabe unserer bisherigen Praxis, welche eine Gleichbehandlung aller Staaten (man denke namentlich an die Propaganda aus den kommunistischen Ländern) bedingt, in Frage kommen. Eine Praxisänderung scheint uns jedoch nicht geboten.
5. Die südafrikanische Botschaft wäre in diesem Sinne zu informieren.

Für weitere Auskünfte stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Direktion für Völkerrecht
i.V.


(Monnier)

Beilage erwähnt

Kopien an:

- Politische Direktion
 - Protokoll
 - Herrn Botschafter Diez
 - Herrn Dumont
 - Herrn Monnier
-) mit Beilage