



Schweizerische
Gesellschaft für Geschichte
Société suisse d'histoire
Società svizzera di storia
Societad svizra d'istorgia

Präsident
Prof. Guy P. Marchal
Burgunderstrasse 27
CH-4051 Basel
Telefon +41 (0)61 281 71 64
Mail guy.marchal@unilu.ch

An den Schweizerischen Bundesrat

Bundeshaus

3003 Bern

Basel, 30. April 2003

Neuregelung der Akteneinsicht betreffend Südafrika zur Apartheid-Zeit

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte

Die Schweizerische Gesellschaft für Geschichte (SGG) hat als wissenschaftliche Vereinigung der Historiker und Historikerinnen der Schweiz mit Bestürzung die Pressemitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartementes über den Bundesratsentscheid vom 16. April 2003 über die Neuregelung der Akteneinsicht betreffend Südafrika zur Apartheid-Zeit zur Kenntnis genommen. Mit Befremden vernimmt die SGG zudem von Forschenden, die Projekte im Rahmen des NFP42+ zu den Beziehungen der Schweiz zu Südafrika bearbeiten, dass das Grundrecht zur individuellen Eröffnung von Verwaltungsentscheiden bisher nicht respektiert worden ist, zunächst eine totale Aktensperre verhängt wurde und anhaltend Unklarheit bestand, was der Bundesrat genau entschieden hat.

Im Kern geht es unseres Erachtens einmal mehr um eine **Güterabwägung** zwischen dem überwiegenden öffentlichen Interesse an einer wissenschaftlichen Klärung eines politisch umstrittenen Teils der jüngsten Schweizer Geschichte einerseits und der Berücksichtigung tatsächlicher oder vermeintlicher wirtschaftlicher Partikularinteressen andererseits. Die jetzt angeordnete Aktensperre verschiebt die Gewichte aufgrund kurzfristiger Überlegungen zugunsten der letzteren und vergisst, dass ein demokratischer

Rechtsstaat für sein langfristiges Funktionieren darauf angewiesen ist, dass zumindest im Nachhinein historisch geklärt wird, was zu tiefgreifenden inner- und zwischengesellschaftlichen Konflikten geführt hat.

Diese eminent staatspolitische Aufgabe der Geschichtsforschung (und weiterer Wissenschaften) kann nur erfüllt werden, wenn ihre Forschungsfreiheit garantiert ist. Forschungsfreiheit ist daher ein Grundrecht und zwar im Interesse des Staates selbst. Der bundesrätliche Entscheid stellt einen massiven Eingriff in das Grundrecht der Forschungsfreiheit dar.

Wir leben heute in einer Wissensgesellschaft, in der Regierungen besser beraten sind, reflektierte Informationen zur Verfügung zu haben, als deren Aufarbeitung zu verbieten. Darin bestand ja auch die Motivation zur Lancierung des NFP42+: Die Überzeugung, dass ein wissenschaftlicher Aufklärungsbedarf eines wichtigen Bereichs der schweizerischen Aussenpolitik besteht und ein quellengestützter Beitrag für die Politikgestaltung zu leisten ist. Das Ziel des NFP42+, substantielle Grundlagen zu erarbeiten, die für die zukünftige Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik dienlich sein können, wird aufgrund der jetzt angeordneten Aktensperre nur noch bedingt zu erreichen sein.

Dazu kommt, dass der Entscheid für die Tätigkeit der Forschenden gravierende konkrete Konsequenzen hat, ändert er doch unter einem ausserwissenschaftlichen Gesichtspunkt die geltenden Vorgaben während eines laufenden Forschungsprogramms. Das Risiko ist gross, dass die Forschenden um die Früchte ihrer bisherigen Arbeit gebracht werden und nicht zu jenen Erkenntnissen gelangen können, die von ihnen aufgrund des Forschungsauftrags erwartet werden. Es gibt keine neuen Umstände, die eine Praxisänderung resp. gar den Widerruf rechtsgültiger Verfügungen – die gewährten Einsichtsrechte – rechtfertigen könnten. Seit dem Start des NFP 42+ im Allgemeinen und erst Recht zu den massgebenden Zeitpunkten der Gutheissung der verschiedenen Einsichtsgesuche ist bekannt, dass Sammelklagen in Vorbereitung oder hängig sind. Ein gültiger Grund, der gar den Widerruf einer Verfügung zu rechtfertigen vermag, liegt daher nicht vor.

Eine Rückstufung des Interesses an einer wissenschaftlichen Klärung eines politisch umstrittenen Teils der jüngsten Schweizer Geschichte und der Eingriff in die Forschungsfreiheit durch den Staat darf nur zulässig sein, wenn erstens ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein schützwürdiges Interesse Dritter an dieser Massnahme besteht und zweitens und kumulativ der Eingriff verhältnismässig ausgestaltet ist. Selbst wenn – was wir bestreiten – von einem schützwürdigen Interesse Dritter auszugehen ist,

muss daher zusätzlich das **Verhältnismässigkeitsprinzip** beachtet werden. Dieses ist erstens dann gewahrt, wenn das Mittel tauglich ist, die schutzwürdigen Interessen der Dritten zu gewährleisten, wenn es zweitens in seiner mildest möglichen Form, in der es noch wirksam ist, zur Anwendung gelangt und wenn schliesslich drittens eine Güterabwägung einen klaren Vorrang der Interessen der Drittpersonen nahe legt. All diese Kriterien – und damit auch die Forschungsfreiheit – werden gegenwärtig krass verletzt.

Was **die Tauglichkeit des Mittels** anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat mit der gegenwärtigen totalen Aktensperre sein Ziel – den Schutz von Schweizer Firmen vor US-Sammelklagen – nicht erreichen wird. Die Klagen sind eingereicht und das US-Gericht wird bis zu seiner Zulassungsentscheid keine neuen Beweismittel entgegennehmen. Sind die Klagen erst einmal zugelassen, so kann das US-Gericht die Freigabe weiterer Dokumente anordnen. Schon vorgängig stehen zudem der gesamten interessierten Öffentlichkeit sowohl in Südafrika als auch in den USA wirksame gesetzliche Grundlagen zur Verfügung, um öffentliche Verwaltungen und private Unternehmen zur Öffnung ihrer Archive zu zwingen. Präzedenzentscheide zeigen, dass die südafrikanischen Gerichte den Promotion of Access to Information Act vom 2. Februar 2000 zugunsten der Forschungsfreiheit und Verwaltungstransparenz und zu ungunsten der an Vertuschung und Geheimhaltung interessierten Kräfte interpretieren. Dasselbe gilt für den Freedom of Information Act in den USA, gestützt auf den bereits mehrere, auch für die Beziehungen Schweiz-Südafrika höchst aufschlussreiche CIA-Dokumente und andere Unterlagen öffentlich geworden sind. Die Informationen, die der Bundesrat durch die Aktensperre im Bundesarchiv geheim halten will, werden – wie auch unangenehme Erfahrungen in der Vergangenheit zeigten –, auf anderem Wege ans Tageslicht kommen. Die Sperrung wird aber Spekulationen Tür und Tor öffnen, welche brisanten Vorgänge zusätzlich in der Schweiz unter Verschluss gehalten werden müssen. Dies wird nicht nur dem Ansehen der Schweiz in der Welt Schaden zufügen, sondern möglicherweise gar US-Gerichte veranlassen, die Sammelklagen umso eher zuzulassen, müssen sie doch davon ausgehen, dass der Schweizerische Bundesrat höchst substantielle Vorgänge zu verbergen hat. Deshalb gibt es nur eines: Die Aktensperre ist als untaugliches Mittel völlig unverhältnismässig und deshalb aufzuheben.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip fordert zweitens die **Wahl des mildest möglichen Mittels**. Sollte der Bundesrat die Forschungsfreiheit weiterhin einschränken und die Aktensperre nicht aufheben wollen, so muss die aktuelle totale Aktensperre doch als weit über das Ziel schießendes Mittel betrachtet werden:

1. Im Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998 wird in Art. 9 der Grundsatz der freien Einsichtnahme in Archivgut **nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren** festgehalten. Die Ausdehnung der Aktensperre auf Bestände, die älter sind als 30 Jahre, ist von vorneherein nicht zu rechtfertigen und sofort aufzuheben.
2. Sollte der Bundesrat an einer teilweisen Aktensperre für Bestände innerhalb der Schutzfrist von 30 Jahren festhalten wollen, obschon dies als untaugliches Mittel zu bezeichnen ist, fordert das Prinzip der Wahl des mildest möglichen Mittels ein Verfahren, welches die Forschenden nicht an ihrer Arbeit in jenen Gebieten behindert, in denen gar keine schutzwürdigen Interessen Dritter zu beachten sind.
Hinsichtlich **bereits bewilligter Einsichtsrechte** ist von einer Verschärfung der bereits erteilten Auflagen abzusehen, da die Forschungsarbeit weit fortgeschritten ist und unseres Erachtens **kein gültiger Widerrufsgrund** vorliegt.
Was **hängige oder zukünftige Einsichtsgesuche** anbelangt, soll den Forschenden weiterhin liberal Einsicht gewährt werden. Sie schreiben ihre Berichte wie bis anhin in Beachtung anerkannter methodisch-wissenschaftlicher Grundsätze und unter grösstmöglicher Sorgfalt, aber ohne Eigenzensur. Im Sinne eines Kompromisses käme unter Umständen eine Manuskriptvorlagepflicht in Frage. In diesem Falle hätte die Bundesverwaltung nach Abschluss der Arbeiten in Form beschwerdefähiger Verfügungen jene Firmennamen und Quellen aus den Berichten zu streichen, bei denen sie begründbar vermutet, dass deren öffentliche Nennung schutzwürdige Interessen Dritter verletzen könnte.
Eine Anonymisierungspflicht durch die Forschenden selbst erscheint aus drei Gründen als wenig sinnvoll. Erstens betrachten es Forschende nicht als ihre Aufgabe, sich selber zu zensurieren. Zweitens fehlt ein klarer Kriterienkatalog, was die Forschenden in eine Position grösster Unsicherheit setzt. Drittens sind die meisten Firmennamen, die von Sammelklagen betroffen sind oder noch betroffen sein könnten, seit jeher Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Eine Aktensperre kann die Forschenden nicht daran hindern, weiterhin auf zeitgenössische Spekulationen über mögliche Verstrickungen von Schweizer Firmen mit dem Apartheidregime hinzuweisen. Eine komplette Anonymisierungspflicht würde nur verhindern, auf die Richtigstellungen hinzuweisen, die in den Akten im Schweizerischen Bundesarchiv enthalten sind.
3. Sollte der Bundesrat trotz all diesen Erwägungen an einer teilweisen Sperre von Akten festhalten wollen, so ist diese individuell in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu eröffnen und ausführlich zu begründen.

Die Schweizerische Gesellschaft für Geschichte ersucht dringend darum, das NFP 42+ nicht zu einer Alibiübung verkommen zu lassen. Vielmehr sollte das Forschungsprogramm entsprechend den eingetretenen Verzögerungen verlängert und mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet werden, damit es erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung dieser Anregungen und versichern Sie unserer vorzüglichen Hochachtung.

Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Der Präsident

Die Generalsekretärin

Prof. Guy P. Marchal

Dr. Erika Flückiger Strebel