

Interpellation von Nationalrätin Pia Hollenstein (Grüne, SG)
vom 19.6.2003 zur Aktensperre betreffend Archivbestände Schweiz-Südafrika

1. Seit mindestens einem Jahr ist bekannt, dass Klagen eingereicht werden. Wenn der Bundesrat bei seiner Entscheidungsfindung zur Aktensperrung die Interessenabwägung "öffentliches Interesse (nach Transparenz)/Gefahr von Schadenersatzforderungen" (Fragestunde 03.5181) gemacht hat, weshalb hat er mit seinem Entscheid so lange zugewartet?
2. Inwiefern würde sich die Freigabe von Akten, die Namen von am Südafrika-Geschäft beteiligten Firmen nennen oder Informationen zum Kapitalexport nach Südafrika enthalten, für die in den USA beklagten Firmen nachteilig auswirken?
Auf welche diesbezüglichen Informationen hat sich der Bundesrat bei seinem Entscheid gestützt? Hat er ausser den Vertretern von Economie suisse und der Banken und ihren Anwälten auch andere Fachpersonen beigezogen? Welche?
3. Verschiedentlich wird behauptet, die "USA-Klagen" seien chancenlos. Hat der Bundesrat die Aktensperrung veranlasst, weil er anderer Meinung ist?
4. Wofür müssen die Forschenden Bewilligungen einholen (von der Bewilligung zur Akteneinsicht bis zur Veröffentlichung)? Was sind die Kriterien, die jeweils gelten? Welche Regeln zur Einsichtnahme und zur Veröffentlichung haben schon immer gegolten und welche sind seit dem 16. April 2003 neu?
5. Wie rechtfertigt der Bundesrat die Ausdehnung der Aktensperre über die 30-jährige Sperrfrist hinaus? Welche Akten sind von der Sperrung genau betroffen und wie lange? Unter welchen Bedingungen wird die verhängte Aktensperrung wieder aufgehoben? Falls die Klagen gegen die Schweiz von den USA-Gerichten nicht akzeptiert werden, wird der Bundesrat dann die Archive öffnen?
6. Welche Ergebnisse ergaben die Abklärungen des Bundes über den Aktenzugang in Sachen Apartheid in anderen Staaten, namentlich in Südafrika und in den USA?
7. Den Antworten in der Fragestunde vom 17. Juni 2003 (03.5168) konnte entnommen werden, dass die Aktensperre nicht primär auf Druck von Firmen oder Banken veranlasst wurde. Dies - und ein ausführlicher Artikel in dem Nachrichtenmagazin "Facts" von letzter Woche - lässt den Verdacht aufkommen, dass der Bundesrat aus einer Art Selbstschutz für den Bundesrat und die Verwaltung handelte. Offenbar war damals dem Bundesrat gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit die Imagepflege wesentlich wichtiger als die Information über die tatsächliche Politik in Sachen Sanktionspolitik.
Wie beurteilt der Bundesrat die im "Facts" veröffentlichten Handlungsweisen des früheren Bundesrates? Wie kann der Bundesrat garantieren, dass den Forschenden Akteneinsicht in all diejenigen Akten gegeben wird, welche für die Analyse des früheren Verhaltens der Bundesverwaltung und des Bundesrates relevant sind?
Teilt der Bundesrat die Meinung, dass diesbezüglich volle Transparenz für die Öffentlichkeit wichtig ist?
8. Bundesrat Villiger erwähnte in der Fragestunde dieser Woche (Frage 03.5168) eine neue interdepartementale Gruppe, welche das Nötige zur bundesinternen Koordination der Themen Schweiz/Südafrika unternimmt und eine einheitliche Praxis in der Informationspolitik garantieren soll.
Seit wann gibt es diese Gruppe? Wie ist sie zusammengesetzt? Wer leitet die Gruppe?

Antwort des Bundesrates vom 10. September 2003

1. Bereits vor dem Bundesratsentscheid war die Einsicht in Akten innerhalb der Schutzfrist nur mit Gesuch möglich; die Gesuche wurden von den zuständigen aktenabliefernden Stellen mit oder ohne Auflagen genehmigt oder mit Begründung abgewiesen. An diesem Verfahren

wurde zunächst auch festgehalten, nachdem sich die Einreichung von Klagen abzeichnete. Die Einreichung konkreter Gesuche um Einsicht in Aktenbestände betreffend Kapital- und andere Exportgeschäfte veranlassten den Bundesrat dann aber, Grundsätze für eine einheitliche Praxis für die ganze Bundesverwaltung festzulegen.

Eine einheitliche Praxis drängte sich auf, weil im Zusammenhang mit (Kapital)exportgeschäften mit Südafrika mehrere Departemente gleichzeitig involviert waren und somit die gleichen Akten in verschiedenen Departementsbeständen wie auch bei der Nationalbank, die ebenfalls in die Gespräche einbezogen wurde, zu finden sind.

Um Schweizer Unternehmen im Prozessverfahren in den USA gegenüber ausländischen Firmen nicht zu benachteiligen, sah sich der Bundesrat veranlasst, die Einsicht in bestimmte Dossiers betreffend Kapital- und andere Exportgeschäfte nach Südafrika vorübergehend zu verweigern. Diesem Entscheid ging eine Phase der internen Meinungsbildung und die Abklärung verschiedener rechtlicher Fragen voraus.

2. Die Freigabe von Akten, die Namen von am Südafrika Geschäft beteiligten Firmen nennen oder Informationen zu Kapital- und anderen Exportgeschäften nach Südafrika enthalten, würde sich für Schweizer Firmen insofern nachteilig auswirken, als solche Informationen über andere beklagte Firmen gemäss Praxis von Archivbehörden im Ausland in der Regel nicht ohne rechtliche Schritte eingeholt werden können. Die Geschäftspraktiken der Schweizer Firmen würden demnach aufgrund ihrer leichteren Verfügbarkeit im Prozess detaillierter ausgebreitet als die Geschäftstätigkeit ausländischer eingeklagter Firmen. Dies könnte die beklagten schweizerischen Unternehmen unbegründet und in verzerrter Weise in eine Sonderrolle drängen, die sachlich unberechtigt wäre.

Neben Wirtschaftsvertretern wurde auch die Leitung des NFP 42+ vor dem Entscheid angehört.

3. Der Bundesrat hat nie und wird auch in Zukunft keine Prognosen über den Prozessausgang abgeben. Der Entscheid zur Akteneinsichtspraxis wurde unabhängig der Erfolgsaussichten der Sammelklagen getroffen.

Immerhin hat der Bundesrat bereits nach Klageanhebung durch den amerikanischen Anwalt Ed Fagan dahingehend Stellung bezogen, dass er es als nicht opportun findet, solche Fragen von ausländischen Gerichten beurteilen zu lassen. Anlässlich seiner Rede vor dem südafrikanischen Parlament am 15. April 2003 und im Rahmen seines Besuches in der Schweiz am 10. Juni 2003 hat Präsident Mbeki ebenfalls mit Nachdruck die Meinung vertreten, dass diese Klagen nicht im Interesse Südafrikas seien und dass sein Land keine Einmischung aus anderen Ländern bei der Bewältigung der Vergangenheit brauche. Vielmehr sei Mithilfe für die Gegenwart und Zukunft angebracht. Der Bundesrat hat diesen klaren Worten des südafrikanischen Staatspräsidenten nichts hinzuzufügen. Ende Juli 2003 wurde zudem bekannt, dass sich die südafrikanische Regierung mit einem eidesstattlichen Schreiben ihres Justizministers beim zuständigen Richter in New York für die Abweisung der Klagen eingesetzt hat, da diese nicht im Interesse des Landes liegen würden.

4./5. Das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) sieht für Akten im Bundesarchiv grundsätzlich eine Schutzfrist von dreissig Jahren, für bestimmte Dossiers (Art. 11 und 12 BGA) eine verlängerte Schutzfrist vor. Während dieser Schutzfrist können die aktenabliefernden Stellen auf Gesuch hin Einsicht in Dossiers gewähren, sofern keine gesetzlichen Vorschriften und keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Dabei sieht das BGA ausdrücklich vor, dass die Einsichtnahme mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden kann. Das BGA sieht zudem die Möglichkeit einer Verlängerung der Schutzfrist vor, namentlich wenn überwiegende schutzwürdige öffentliche oder private Interessen gegen eine Einsicht sprechen (Art. 12 BGA).

Für Dossiers innerhalb der ordentlichen oder verlängerten Schutzfrist mussten Einsichtnehmer somit bereits vor dem Bundesratsentscheid vom April 2003 Einsichtsgesuche einreichen; die

Gesuche wurden gemäss den Grundsätzen des BGA von den aktenabliefernden Stellen in den einzelnen Departementen beurteilt und beantwortet. An diesem vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Vorgehen hat der Bundesratsentscheid nichts geändert.

Neu hat sich der Bundesrat hingegen bei gewissen Dossiers für eine restriktivere Einsichtspraxis und für eine Verlängerung der Schutzfrist ausgesprochen: Bis zum Vorliegen der Klagen in den USA verfolgte die Bundesverwaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 3. Mai 2000 (Auftrag für das NFP 42+ "Beziehungen Schweiz-Südafrika") eine liberale Praxis und gewährte - verbunden mit Auflagen - grosszügig Einsicht in Akten innerhalb der Schutzfrist.

Weil seit dem Einreichen der Sammelklagen dem Forschungsinteresse konkrete private Interessen sowie die Gefahr von Schadenersatzforderungen von Unternehmen, Banken und Bankkunden an den Bund gegenüberstehen, wurde die Einsichtspraxis verschärft, um für die eingeklagten Schweizer Firmen gleich lange Spiesse im amerikanischen Rechtsverfahren zu schaffen.

Neu werden Einsichtsgesuche in Dossiers, die im Zusammenhang mit Südafrika eingesehen werden und Dokumente enthalten, in welchen Banken oder andere Unternehmungen im Zusammenhang mit Kapital- und anderen Exportgeschäften namentlich genannt werden, abgelehnt. Dies gilt auch für entsprechende Dossiers, die älter als dreissig Jahre sind (Verlängerung der Schutzfrist auf den 1. Januar 1960).

Das Bundesarchiv hat in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen aktenführenden Stellen ein Merkblatt verfasst, welches auf der Internetseite des Bundesarchivs abrufbar ist und die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 16. April 2003 im Detail erläutert. In diesem Dokument findet sich auch eine Liste derjenigen Aktenpositionen, die der verlängerten Schutzfrist unterstehen. Für diese Dossiers gilt keine generelle Einsichtssperre; vielmehr muss die Einsichtnahme mit Gesuch beantragt werden. Die Gesuche werden nach gleichen Kriterien beurteilt wie die Einsichtsgesuche in Akten innerhalb der 30-jährigen Schutzfrist. Die restriktivere Einsichtspraxis gemäss Bundesratsbeschluss vom April 2003 soll ausdrücklich nur befristet gelten; es wird periodisch überprüft, ob die Rahmenbedingungen wieder eine breitere Öffnung der Archive ermöglichen.

6. Eine bei elf schweizerischen Botschaften durchgeführte Umfrage zur Regelung des Archivzugangs in den betreffenden Ländern hat gezeigt, dass Akten in der Regel einer Schutzfrist - mehrheitlich dreissig Jahre - unterstellt sind. Innerhalb der Schutzfrist ist der Zugang zu Akten unterschiedlich geregelt.

Gerade in den USA, wo zahlreiche Firmen in die Sammelklagen involviert sind, sind die meisten Akten der amerikanischen Bundesadministration, welche spezifische Aspekte zur Haltung der US-Regierung in der Handels- und Sanktionspolitik gegenüber Südafrika betreffen, bisher öffentlich nicht zugänglich. Zudem ist das Bewilligungsverfahren für die Einsichtnahme in Akten innerhalb der Schutzfrist mit langen Wartezeiten und Kosten verbunden.

Auch in Grossbritannien, Frankreich und Italien ist der Zugang zu Akten innerhalb der Schutzfrist kaum möglich. Demgegenüber sind in Norwegen auch neuere Dokumente leicht zugänglich.

In Südafrika selber ist die Zugangspraxis uneinheitlich. Grundsätzlich wird eine liberale Praxis angestrebt, wobei Ausnahmen bei Kabinettsprotokollen sowie in Fällen der Gefährdung der Sicherheit, der internationalen Beziehungen und der wirtschaftlichen Wohlfahrt des Landes bestehen. Gewisse Teilbereiche des Archivs, u. a. solche von Interesse für die Schweizer Forschung, sind deshalb ganz gesperrt. In anderen Bereichen sorgen zudem logistische Schwierigkeiten für eine faktische Sperrung.

Die Umfrage des EDA hat auch gezeigt, dass - mit Ausnahme von Südafrika - in keinem der untersuchten Länder dem NFP 42+ vergleichbare Forschungsarbeiten unternommen wurden oder eine besondere Zugangsregelung für Akten betreffend Südafrika eingeführt wurde.

7. Der Bundesrat hat die temporäre restriktivere Zugangspraxis aufgrund der möglichen Benachteiligung von Schweizer Firmen im Rahmen der in den USA angestregten Sammelklagen erlassen. Andere Motive waren nicht entscheidend relevant. Der Bundesrat wird gemäss seinem Beschluss nach definitivem Abschluss der Klagen in den USA die Berechtigung der teilweisen Aktensperre neu beurteilen. Er wird dabei - wie schon zurzeit vor Anhängigmachung der Klagen - dem Grundsatz der Transparenz verpflichtet sein. Wie bereits erwähnt, waren die sich im Bundesarchiv befindenden Kapitalexportakten Ausgangspunkt des Bundesratsentscheids vom 16. April 2003. Ziel des Bundesrates war lediglich eine einheitliche Einsichtgewährungspraxis innerhalb der Bundesverwaltung herbei zu führen. Die von "Facts" suggerierte These, dass der Bundesrat sich selber oder die Verwaltung habe schützen wollen, stimmt nicht. Solche Überlegungen haben bei der Vorbereitung des Entscheids vom April keine Rolle gespielt.

8. Wie der Bundesrat bereits bei anderer Gelegenheit erläutert hat, besteht eine interdepartementale Arbeitsgruppe "Schweiz-Südafrika", welche vom EDA geleitet wird. Für die spezifische Thematik des Archivzuganges hat sich ad hoc eine neue interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet. Der Vorsitz dieser IDA ist im EFD angesiedelt, darin vertreten waren das Bundesarchiv sowie diejenigen Amtsstellen von EFD, EDA, EVD und des VBS sowie der SNB, welche sich mit Fragen des Archivzuganges befassen. Zeitweise wurden auch Vertreter des EJPD zu den Sitzungen eingeladen, welche zwischen Oktober 2002 und März 2003 stattfanden.