

«In den Bundesämtern gilt das Prinzip: In dubio pro Zensur»

63 Kilometer Dokumente lagern im Bundesarchiv, darunter auch Akten zur P 26. Doch sind es alle?



Sacha Zala: «Die Bedingungen für die Erforschung der Zeitgeschichte sind heute schlechter als vor 20 Jahren.» Foto: Samuel Schalch

Im Verteidigungsdepartement VBS sind wichtige Akten über die Geheimarmee P 26 verschollen. Wie gross ist die Wahrscheinlichkeit, dass wir nie erfahren, was in diesen Dokumenten steht?

Sehr gross.

Was könnte vorgefallen sein?

Da die Akten offenbar nicht im Bundesarchiv sind, wo sie gemäss Gesetz sein müssten, gibt es drei Möglichkeiten: Erstens, sie sind noch im VBS, aber dort nicht auffindbar. Zweitens, sie wurden vernichtet. Drittens, jemand hat sie entwendet.

Was glauben Sie?

Eine schwierige Frage. Was sicher ist: Für den Staat ist es schlimm genug, dass er überhaupt in diese Situation geraten ist. Das Verschwinden dieser Akten befeuert alle möglichen Fantasien.

**Für die Beamten ist die
Archivierung eine Last. Sie
betrachten sie nur als
Kostenfaktor.**

Wo sehen Sie die Ursache dieser Affäre?

Wenn Akten wie jene zum Cornu-Bericht verschwinden, dann sind das zwar ausserordentliche Vorfälle, aber leider ist das nur die Spitze des Eisbergs. Der Umgang mit den P-26-Akten offenbart ein generelles Problem in der Verwaltung: Für die Beamten ist die Archivierung eine Last. Sie betrachten sie nur als Kostenfaktor.

Ist das ein VBS-spezifisches Problem?

Ja und nein. Beim VBS kommt erschwerend hinzu, dass die Abteilung Informations- und Objektsicherheit für die Einhaltung der Geheimhaltung zuständig ist. Diese

Mit Sacha Zala sprachen Christoph Lenz und Markus Häfliger 09.02.2018

Sacha Zala

Historiker und Zensurspezialist

Der 49-jährige Historiker ist Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte und Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). In seiner akademischen Laufbahn hat sich Zala vorrangig dem Spannungsverhältnis von historischer Wissenschaft und politischen Interessen gewidmet. So hat er aufgezeigt, wie die Schweizer Behörden darauf hinwirkten, dass Historiker die vermeintliche Neutralität der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs bestätigten. *(lnz)*

Bundesarchiv

Das Gedächtnis der Schweiz

63 Kilometer Dokumente lagern im Bundesarchiv, darunter auch Akten zur P 26. Doch sind es alle?

Im Bundesarchiv in Bern müssen alle Unterlagen des Bundes abgeliefert werden, die rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell «wertvoll» sind. So verlangt es das Bundesgesetz über die Archivierung von 1998. Laut dem Gesetz müssen alle Amtsstellen dem Bundesarchiv sämtliche Unterlagen anbieten, sobald sie diese «nicht mehr ständig benötigen».

Ob das Verteidigungsdepartement (VBS) dieser Anbietepflicht bei allen Akten zur aufgelösten Geheimorganisation P 26 nachgekommen ist, ist derzeit unklar. Jedenfalls dürfen ohne Zustimmung des Bundesarchivs keine Unterlagen vernichtet werden — auch in diesem Punkt ist das Gesetz eindeutig.

Welche der Akten tatsächlich archivierungswürdig sind, entscheidet das Archiv mit der betroffenen Amtsstelle. «Dabei hat keine Seite ein Vetorecht», sagt Simon Meyer, der Sprecher des Bundesarchivs. Das heisst: Sobald das Archiv oder das Amt ein Dossier für wichtig genug hält, wird es archiviert.

Grundsätzlich unterstehen die Akten einer Schutzfrist von 30 Jahren. In dieser Zeit darf die Öffentlichkeit sie im Prinzip nicht einsehen. Auf Gesuch können die zuständigen Amtsstellen aber vor Ablauf der

Leute sind sozusagen von Amtes wegen dafür bezahlt, paranoid zu sein. Für sie wäre es wohl am besten, sie könnten alles wegbunkern. Deshalb versuchen sie ständig, die normale Schutzfrist der Akten von 30 Jahren auf 50 oder sogar 80 Jahre zu verlängern. Die Tendenz, den Zugang einzuschränken, zeigt sich aber in fast allen Departementen.

Wo ist sie besonders stark?

Positiv ist das Aussendepartement, das im 20. Jahrhundert gut und sauber archiviert hat. Im Übrigen gilt die Faustregel: Je höher die Juristendichte, desto schwieriger und kafkaesker wird es für uns Historiker. Sehr schlimm sind etwa das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Bundesanwaltschaft.

**Bei der Finma und in anderen
Ämtern gilt das Prinzip: in dubio
pro Zensur. Und das kostet alle
viel Geld.**

Kafkaesk?

Ginge es nach dem EJPD, dürften wir Historiker viele Akten nur einsehen, wenn wir auch die Persönlichkeitsrechte der Nachfahren der in den Dokumenten erwähnten Personen schützen. So hätte ich in einer historischen Publikation gar den Namen eines früheren Schweizer Botschafters in Israel anonymisieren müssen, hätte ich mich nicht dagegen gewehrt. Das ist absurd! Ein Botschafter ist fraglos eine Person der Zeitgeschichte. Laut Zivilgesetzbuch erlöscht die Persönlichkeit mit dem Tod. Nachkommen erben nicht die Ehre des Verstorbenen. Wieso verlangt die Verwaltung von Historikern, den Schutzanspruch von Nachkommen zu gewährleisten, wenn es diesen praktisch nicht gibt? Extrem restriktiv ist auch die Finanzmarktaufsicht Finma.

Wie zeigt sich das?

Als mir letztes Jahr die Einsicht in Akten aus den Siebziger Jahren verweigert wurde, verlangte ich eine Verfügung. Darauf bedrohte mich die Finma mit Bearbeitungsgebühren von bis zu 500 Franken pro Stunde. Das grenzt wohl an Rechtsverweigerung. Zudem stellt die Finma 95 Prozent der Akten der früheren Bankenkommission unter eine verlängerte Schutzfrist. Also 50 Jahre. Das ist eine faktische Unterwanderung des Willens des Gesetzgebers, nach welchem die Schutzfrist grundsätzlich 30 Jahre beträgt. In der Finma und anderen Ämtern gilt das Prinzip: in dubio pro Zensur. Und das kostet alle viel Geld.

Warum?

In der Verwaltung denkt man, dass Zensur die schnellste und billigste Lösung ist: Man sperrt die Akten mit einem Federstrich und meint, damit sei das Problem für immer gelöst. De facto ist Zensur aber sehr teuer, nicht nur weil sie hohe politische Kosten hat, wie wir jetzt bei den P-26-Akten sehen. Sie hat auch diese kafkaesken Leerläufe rund um die Freigabe von Dokumenten zur Folge. Der Bund beschäftigt eine Armee von Juristen, die sich nur mit den aus der Zensur entstehenden Problemen befassen. Auch der Cornu-Bericht soll erst 2041 freigegeben werden. Das ist absolut lächerlich. Ich behaupte, 99,9 Prozent der P-26-Akten könnte man heute problemlos freigeben.

Aber Forscher können selbst in gesperrte Dokumente Einsicht erhalten.

Ja, aber auch das ist heute viel schwieriger als früher. Im alten Reglement über das Bundesarchiv gab es ein Forschungsprivileg: Für Forscher konnte die Sperrfrist leichter aufgehoben werden. 1998 hat die Politik im Bundesgesetz über die Archivierung aber in Gutmenschenmanier festgelegt, dass alle Bürger denselben Zugang haben sollen. Davon profitieren unter anderem Journalisten. Das ist grundsätzlich gut, hat uns Historikern aber das Geschäft verdorben. Die Messlatte für die Einsichtnahme ist ins Unermessliche gestiegen.

Schutzfrist Einblick gewähren. Von dieser Möglichkeit machen vor allem Historiker Gebrauch. Dabei werden ihnen die Dokumente oft unter Auflagen ausgehändigt, etwa, dass sie keine Namen nennen.

Für Archivgut, das besonders schützenswerte Personendaten enthält, kann die Schutzfrist verlängert werden. Für 50 Jahre gesperrt sind etwa die Akten zur geheimen Widerstandsorganisation P 26, aber auch zur Fichenaffäre, zum Jura-Konflikt oder zur Geisellaffäre in Libyen. Viele militärische Akten sind für 80 Jahre gesperrt, die Planspiele der Armeespitze für eine Atombewaffnung für 85 Jahre. Bei Adoptionsunterlagen beträgt die Schutzfrist sogar 120 Jahre. Bis vor kurzem waren auch die Bundesratsunterlagen für 50 Jahre gesperrt. Diese Frist hat Bundeskanzler Walter Thurnherr unlängst auf 30 Jahre reduziert. Im Bundesarchiv lagern heute über 63 Laufkilometer Papierakten und 18,6 Terabytes digitalisierte Unterlagen. (hä/lnz)

Inwiefern?

Nehmen wir an, in Dokumenten wird eine Person erwähnt, bei der nicht klar ist, ob ihre Persönlichkeitsrechte schützenswert sind. Wenn diese Person in der Fussnote 1543 auf Seite 512 einer Dissertation erwähnt wird, ist das viel weniger problematisch, als wenn sie auf der Titelseite des «Blick» erscheint. Die Folge der Gleichsetzung von Forschung und Presse ist nun, dass die Ämter die Einsichtsgesuche generell restriktiver bewilligen. Früher war die Zensur eine Raison d'Etat, heute ist sie eine Raison privée: Die Verwaltung tendiert dazu, den Datenschutz über das öffentliche Interesse an einer Aufarbeitung der Geschichte zu stellen.

Es ist doch positiv, wenn alle Bürger den gleichen Zugang zu Archiven geniessen und der Staat die Daten seiner Bürger schützt.

Grundsätzlich schon. Aber das wird von der Verwaltung pervertiert. Die Bedingungen für die Erforschung der Zeitgeschichte sind heute massiv schlechter als vor 20 Jahren. Das ist das Google-Paradox: Im analogen Zeitalter konnte man ins Bundesarchiv reinspazieren und viele Aktenbestände problemlos einsehen. Durch die heutige Verbreitung der Informationen im Internet glaubt die Verwaltung jetzt, alles wegschliessen zu müssen.

Es gibt auch gegenläufige Trends: Bundeskanzler Walter Thurnherr hat für Verhandlungsprotokolle des Bundesrats eine Senkung der Schutzfrist auf 30 Jahre erwirkt.

Man kann ihn nicht genügend dafür loben. Thurnherr ist klug. Die Einsichtsgesuche in die Verhandlungsprotokolle, in welchen die Diskussionen der Landesregierung festgehalten sind, hat der Bundeskanzlei bisher grossen Aufwand verursacht – für nichts: Alle meine Gesuche für diese Protokolle wurden bewilligt. Thurnherr hat folgerichtig erkannt, dass er sich das Theater sparen kann – und der ganzen Bundesverwaltung grosse Probleme.

Thurnherr's Entscheid betrifft aber nur die Bundesratsprotokolle.

Aber er ist ein sehr starkes Signal an die Departemente. Wenn selbst die heiligsten Akten der Landesregierung nur 30 Jahre gesperrt sind, warum sollen dann andere Dokumente einen höheren Schutzstatus haben?

Was muss sich sonst noch ändern?

Das grösste Problem ist, dass wir nicht eine Bundesverwaltung haben sondern deren acht: Sieben Departemente und eine Bundeskanzlei. Jeder macht, was er will. Die Forscher richten ihre Einsichtsgesuche ans Bundesarchiv, doch den Entscheid trifft das betroffene Departement. Das Bundesarchiv ist institutionell viel zu schwach, um eine einheitliche Praxis durchzusetzen.

**Das Bundesarchiv sollte mit
einem ähnlichen Statut
ausgestattet werden wie die
Eidgenössische Finanzkontrolle.**

Was ist zu tun?

Wenn es schon kein Forschungsprivileg mehr gibt, könnte man die Auflagen am beabsichtigten Produkt festlegen – strenge Auflagen für den «Blick», weniger strenge für Dissertationen.

Wie könnte eine Stärkung des Bundesarchivs aussehen?

Erstens braucht es mehr Ressourcen für die Archivierung, beim Bundesarchiv und bei den Departementen. Eine liberale Praxis bei den Schutzfristen würde dafür viele Ressourcen freisetzen.

Weniger Juristen, mehr Archivare?

Genau. Das Bundesarchiv braucht aber auch institutionell eine stärkere Rolle. Heute

ist es nur ein Amt im Innendepartement. Wäre es, wie etwa im Kanton Bern, der Bundeskanzlei angegliedert, würde dies seiner Querschnittfunktion besser gerecht.

Ein weiterer Vorschlag?

Das Bundesarchiv sollte mit einem ähnlichen Statut ausgestattet werden wie die Eidgenössische Finanzkontrolle.

**Archive werden nicht für die
Historiker unterhalten. Sie
dienen der Rechtssicherheit und
der Überprüfbarkeit der
Verwaltung.**

Sie wollen das Bundesarchiv zur Aktenpolizei aufrüsten?

Dieser Begriff ist nicht ganz zutreffend. Aber die Finanzkontrolle hat die Möglichkeit, Kontrollen in den Ämtern zu machen. Wenn die Ämter wüssten, dass das Bundesarchiv auch mit größerem Geschütz auffahren könnte, wären sie vielleicht kooperativer. Heute wissen sie, dass das Bundesarchiv eine «lame duck», eine lahme Ente, ist.

Alles ziemlich komplexe Fragen. Warum soll sich der normale Bürger dafür interessieren?

Archive werden nicht für die Historiker unterhalten. Sie dienen der Rechtssicherheit und der Überprüfbarkeit der Verwaltung. Das sind eminent demokratierelevante Funktionen. (Tages-Anzeiger)