

Zollikon, den 25. Januar 1973.

Herr Bundesrat,

Mit Brief vom 15. Dezember 1972 haben Sie mich beauftragt, die "Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg", die Herr Prof. Edgar Bonjour als Anhang zu seiner "Geschichte der schweizerischen Neutralität" zu veröffentlichen wünscht und die den Gegenstand seines zweiten, am 31. Oktober 1972 an den Bundesrat gerichteten Gesuches gebildet haben, durchzusehen und mein Urteil darüber abzugeben, ob Prof. Bonjour die Bewilligung zur Veröffentlichung dieser Dokumente - insgesamt oder ev. teilweise - zu erteilen oder zu verweigern sei. Sie haben mir zu diesem Zweck die zwei-bändige Dokumenten-Sammlung (in der Band I, S. 424 und die Anmerkungen 20 ff. nach Band II, S. 369 fehlen) sowie die Texte der Anträge des EPD an den Bundesrat vom 10. April und 14. November 1972 nebst Beilagen, des Bundesratsbeschlusses vom 15. November 1972 und des bisherigen Briefwechsels zwischen dem EPD und den andern interessierten Bundesstellen zur Verfügung gestellt.

Ich danke Ihnen verbindlichst für das mir mit diesem Auftrag zum Ausdruck gebrachte Vertrauen.

1. Der Prüfung waren folgende Bestimmungen des Reglements für das Bundesarchiv vom 15. Juli 1966 zugrunde zu legen:

Art. 7: Die Akten des Bundesarchivs sind nach Ablauf einer Sperrfrist von 50 Jahren der Öffentlichkeit zugänglich, sofern dies die Landesinteressen nicht beeinträchtigt. Im Zweifelsfall holt der Bundesarchivar die Einwilligung der Amtsstelle ein, welche die Akten abgeliefert hat.

Art. 8: Für Akten, die weniger als 50 Jahre alt sind, können in Abweichung von der in Art. 7 erwähnten Sperrfrist Ausnahmewilligungen zu wissenschaftlichen Zwecken gewährt werden, sofern dadurch keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Als Akten, deren Mitteilung öffentliche Interessen beeinträchtigt, gelten insbesondere Akten des Staatsschutzes.

Für Bewilligungen gelten folgende Voraussetzungen und Bedingungen:

a) .....

Der Bundesarchivar unterbreitet das Gesuch den zuständigen Departementen zum Entscheid.

Art. 11: ....

Reproduktion und Veröffentlichung von Akten durch den Benützer bedürfen in jedem Fall der Einwilligung des Bundesarchivars.

2. Art. 11 Absatz 2, der sich mit der Reproduktion und Veröffentlichung von Akten befasst, enthält - abgesehen vom Erfordernis der Einwilligung des Bundesarchivars, das im Zusammenhang mit Art. 8, Absatz 1 a), letzter Satz, gesehen werden muss - keine besonderen einschränkenden Bestimmungen. Reproduktion und Veröffentlichung von Akten unterliegen daher - und ausschliesslich - den Bestimmungen der Art. 7 und 8.

3. Art. 7 fixiert grundsätzlich eine Sperrfrist von 50 Jahren. Art. 8 sieht unter gewissen Voraussetzungen - Nichtbeeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen - die Möglichkeit der Gewährung von Ausnahmewilligungen zu wissenschaftlichen Zwecken vor; das zuständige Departement hat Entscheidungsbefugnis.

Daraus ergibt sich meines Erachtens, dass

a) die Bewilligung der Veröffentlichung von Akten vor Ablauf der Sperrfrist keine vorgängige Revision des Reglements für das Bundesarchiv vom 15. Juli 1966 zur Voraussetzung hat und keine "dérogation aux prescriptions en vigueur" darstellt (vergl. Antrag des EPD an den Bundesrat vom 14. November 1972).

- b) die bisher befolgte Praxis nicht mit zwingenden Vorschriften des erwähnten Reglements begründet werden kann.

4. Die Gewährung von Ausnahmegewilligungen ist wie erwähnt an zwei Voraussetzungen geknüpft:

- a) Vorliegen wissenschaftlicher Zwecke,
- b) Nichtbeeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen.

Dass die erste dieser Voraussetzungen in diesem Fall erfüllt ist, bedarf wohl kaum einer näheren Begründung. Wann eine Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen droht, ist weitgehend eine Ermessensfrage. Dabei scheint es mir gerechtfertigt, an die Publikation von Akten einen strengeren Masstab anzulegen, als wenn Akten "der Öffentlichkeit zugänglich" gemacht werden.

Wo öffentliche Interessen berührt werden, wird im allgemeinen ohne allzu grosse Schwierigkeiten zu beurteilen sein. Bei der Abgrenzung schützenswerter privater Interessen ist der Ermessensspielraum grösser. Ich bin der Meinung, dass hier die Grenzen nicht allzu eng gezogen werden sollten. Selbstverständlich verdient die eigentliche Privatsphäre vollen Schutz; im übrigen teile ich aber völlig die in seinem Brief vom 22. Dezember 1972 an das EPD zum Ausdruck gebrachte Ansicht des Bundeskanzlers, wonach "Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens naturgemäss im Rampenlicht stehen und damit dem öffentlichen Interesse, der Auseinandersetzung und Kritik ausgesetzt sind" sowie "dass Meinungsäusserungen und Werturteile gegenüber Persönlichkeiten, die eine öffent-

liche Rolle spielen, nicht ohne weiteres als Beeinträchtigung schützenswerter Interessen zu qualifizieren sind". Dasselbe muss selbstverständlich für Privatpersonen, die sich öffentlich und vor allem politisch betätigen, für diese ihre Tätigkeit Geltung haben.

5. Gestützt auf diese Ueberlegungen und nach gründlicher Prüfung der Dokumente, die den Gegenstand des Gesuches des Prof. Bonjour vom 31. Oktober 1972 bilden, bin ich der Ueberzeugung, dass die Veröffentlichung dieser Dokumente grundsätzlich und fast in vollem Umfang bewilligt werden kann und soll. Meine einzigen zwei Vorbehalte beziehen sich auf

- a) Band I, S. 34 ff.: Diskussion über das Réduit. Das Dokument enthält stark ins Einzelne gehende Ausführungen militärischen und strategischen Charakters. Das EMD sollte veranlasst werden, sich dazu zu äussern, ob vom Standpunkt der Landesverteidigung Bedenken gegen die Veröffentlichung bestehen. Ist dies der Fall, so muss auf die Veröffentlichung verzichtet werden, was allerdings sehr bedauerlich wäre, da dieses Dokument für Historiker und Oeffentlichkeit von grossem Interesse sein dürfte.
- b) Band I, S. 60-63: Die die Herren Däniker, Frick, Gonard und Labhart betreffenden Dokumente (Brief Trüssel an Guisan vom 8. Januar 1941, Korrespondenz Guisan/Labhart) enthalten menschlich unerfreuliche Aspekte und riskieren, zumal sie keine endgültige Abklärung der darin behandelten Kontroverse bringen, das Ansehen des einen oder andern der Betroffenen ungerechtfertigterweise zu tangieren. Da das historische Interesse hier zudem gering ist, dürfen die persönlichen Interessen in diesem Fall den Ausschlag im Sinne eines Verzichts auf Veröffentlichung geben.

6. Von den Bundesstellen, die vom EPD mit Brief vom 21. November 1972 ersucht worden sind, sich zur Opportunität der Veröffentlichung der von ihnen stammenden Akten zu äussern, sind folgende Stellungnahmen eingegangen:

Das Volkswirtschaftsdepartement und das Departement des Innern haben keine Vorbehalte angemeldet.

Das Militärdepartement macht zwei Vorbehalte geltend, die jedoch entgegen dem im Brief des EPD vom 21. November 1972 speziell zum Ausdruck gebrachten Wunsch in keiner Weise motiviert werden. Sie betreffen dieselben Materien, in denen ich Vorbehalte angebracht habe:

- a) Band I, S. 34 ff.: Réduit-Diskussion. Wie bereits erwähnt, müsste dieses Dokument, falls das EMD seinen Vorbehalt mit Interessen der Landesverteidigung begründet - aber nur dann - eliminiert werden; andernfalls wäre es zur Veröffentlichung freizugeben.
- b) Band I, S. 60-66: Besprechungen des schweizerischen mit dem französischen Generalstab. Wie bereits oben begründet, bin auch ich der Meinung, dass 4 Dokumente (Brief Trüssel an Guisan vom 8. Januar 1941, Korrespondenz Guisan/Labhart) wegzulassen sind. Gegenüber den übrigen bestehen m.E. jedoch keine Bedenken und sie sind von Interesse.

Von Seiten des Justiz- und Polizeidepartements ist bisher eine Stellungnahme nicht eingegangen.

Die Bundeskanzlei hat drei Vorbehalte angemeldet, die sich alle auf nicht von ihr stammende Akten beziehen:

- a) Band I, S. 241: kritische Bemerkung über Rechtsanwalt Büeler wegen "arroganten Eingaben mit böswilligen Entstellungen". Ohne diesen Passus, der m.E. im Rahmen der Kritik bleibt, die sich ein sich politisch betätigender



Privater gefallen lassen muss, bliebe die Stellungnahme des Chefs des Eidg. Polizeidienstes unverstündlich.

- b) Band II, S. 249-256: Kontakte Guisan/de Lattre de Tassigny, Vorwürfe an General Guisan wegen Treulosigkeit. Der Gesamteindruck, der sich aus diesen Papieren ergibt, geht dahin, dass de Lattre de Tassigny Zusagen, die ihm General Guisan im Rahmen eines Privatgesprächs und zu einer Zeit, da er nicht mehr Oberbefehlshaber war, gemacht haben soll, allzu verbindlich interpretiert hat. Die Vorwürfe des französischen Generals sind an die Schweiz im allgemeinen gerichtet, von einem an General Guisan gerichteten Vorwurf der Treulosigkeit ist nicht die Rede. Die Dokumente sind historisch und neutralitätspolitisch von grossem Interesse.
- c) Berichte Köcher. Sie stammen aus deutschen Quellen und unterliegen unserer Begutachtung nicht.

7. Auf Grund dieser Ueberlegungen stelle ich den Antrag, das EPD möge beschliessen:

Herr Prof. Dr. Edgar Bonjour wird ermächtigt, die Dokumente, die den Gegenstand seines Gesuches vom 31. Oktober 1972 bilden, zu veröffentlichen mit Ausnahme

- a) der vier Dokumente Band I, S. 60-63 (Brief Trüssel an Guisan vom 8. Januar 1941 und Korrespondenz Guisan/Labhart)
- b) des Dokuments Band I, S. 34 ff. (Diskussion über das Réduit), falls das EMD sich dahin ausspricht, dass seine Veröffentlichung den Interessen der Landesverteidigung zuwiderläuft.

8. Ihr Auftrag bezog sich nur auf die Dokumente, die den Gegenstand des Gesuches des Prof. Bonjour vom 31. Oktober 1972 bilden. Ich habe immerhin, wenn auch nicht mit derselben Gründlichkeit, auch diejenigen Akten durchgesehen, die Prof. Bonjour vor Einreichung seines zweiten Gesuches gestrichen hat, und dabei sowohl den Eindruck erhalten, dass die Mehrheit derselben ohne Bedenken zur Veröffentlichung freigegeben werden könnte, als auch dass ihre Veröffentlichung von Interesse wäre. Meines Erachtens drängt sich daher die Frage auf, ob nicht auch die von Prof. Bonjour gestrichenen Dokumente daraufhin untersucht werden sollten, ob sie zur Veröffentlichung freigegeben werden können und sollen. Für ein solches Vorgehen sprechen folgende Ueberlegungen:

- a) Falls das EPD meinem Antrag (Absatz 7) zustimmt, revidiert es grundsätzlich seine bisherige negative, in seinem Brief vom 31. August 1972 an Herrn Prof. Bonjour umschriebene Haltung. Es wäre daher eigentlich nur logisch, die Prüfung der Zulässigkeit der Veröffentlichung auf die gesamte Dokumentensammlung, wie sie mit dem ersten, vom 19. Dezember 1971 datierten Gesuch des Historikers eingereicht worden ist, auszudehnen.
- b) Die Publikation würde unbestreitbar an Wert gewinnen.
- c) In zahlreichen Zusammenhängen würde der schweizerische Standpunkt besser zur Geltung kommen, würde die genauere Kenntnis von Ueberlegungen und Motiven zu einem besseren Verständnis für die Haltung der Schweiz und ihrer Behörden beitragen.

Was speziell die diplomatische Korrespondenz anbelangt, macht das EPD zu Recht, und als auch in seinem eigenen und damit

im Landesinteresse liegend, eine gewisse Pflicht zur Rücksichtnahme auf seine Beamten und darunter insbesondere seine Diplomaten geltend. (Von einem eigentlichen Engagement in diesem Sinne ist mir allerdings nichts bekannt.) Allzu absolut sollte diese Pflicht zur Rücksichtnahme m.E. aber auch nicht interpretiert werden. Wer in leitender Stellung tätig war, muss sich auch als Beamter später eine objektive Beurteilung durch die öffentliche Meinung und die Geschichtsschreibung gefallen lassen. Im übrigen kann die Veröffentlichung diplomatischer Korrespondenzen oftmals durchaus im Interesse Berns und seiner Diplomaten liegen, sei es, dass ihre Leistungen besser zur Geltung kommen, sei es, dass die Kenntnis der Motive ihrer Haltung oder der Schwierigkeiten, denen sie begegnet sind, zu einer gerechteren Beurteilung ihrer Tätigkeit führt.

Die Ueberlegungen des EPD betreffend Rücksichtnahme auf Gewährsleute haben ebenfalls ihre volle Berechtigung. Im allgemeinen werden sich die schweizerischen Diplomaten aber an die bewährte Regel halten, ihre Quellen in ihren Berichten nicht namentlich zu nennen. Wo dies doch geschehen ist, kann der Name des Gewährsmannes bei der Publikation eines Textes ausgelassen werden.

Sollte sich das EPD meine Anregung zu eigen machen, so würde es natürlich notwendig,

- a) die von Prof. Bonjour gestrichenen Dokumente ebenfalls einer gründlichen Prüfung im Hinblick auf die Zulassung ihrer Veröffentlichung zu unterziehen,
- b) die Adressaten des Briefes des EPD vom 21. November 1972 nochmals zu konsultieren.



9. Gestatten Sie mir, da meines Wissens eine Revision des Reglements für das Bundesarchiv vom 15. Juli 1966 in Aussicht genommen ist, mit dem ich mich im Rahmen meiner Aufgabe intensiv zu beschäftigen hatte, noch eine Anregung "de lege ferenda". Eine Sperrfrist von 50 Jahren, die auch im internationalen Vergleich lang erscheint, ist nach heutiger weitverbreiteter Auffassung und speziell für ein Land, das sich der von der Öffentlichkeit über die Behörden ausgeübten Kontrolle rühmt, zu lange. Eine Verkürzung berührt die Landesinteressen, sofern die bisherigen diesbezüglichen Regelungen beibehalten werden, nicht, da diese ja auch nach Ablauf der Sperrfrist geschützt bleiben. Was die Privaten anbelangt, wird es sich praktisch ausschliesslich um Leute in gehobener Stellung und infolgedessen mittleren oder höheren Alters handeln, die nach 25-30 Jahren mindestens aus dem Dienst, wenn nicht sogar aus dem Leben geschieden sind.

An sich ist die Fixierung einer Sperrfrist insofern unzweckmässig, als immer wieder der Fall eintreten muss, dass bestimmte historische Perioden, wie beispielsweise die des Zweiten Weltkrieges, teilweise unter die Sperrfrist fallen und teilweise nicht. Es wäre daher richtiger, - wie dies bereits einige andere Länder getan haben -, die Sperrfrist durch ein Sperrdatum zu ersetzen, das vom Bundesrat von Zeit zu Zeit neu festzulegen wäre und meines Erachtens 25-35 Jahre zurückliegend gewählt werden sollte. Ein Anfang könnte wie in verschiedenen andern Ländern mit Mitte 1945 gemacht werden.

10. Es dürfte im Interesse von Prof. Bonjour liegen, ihn darauf aufmerksam zu machen, dass die Dokumente vor ihrer Veröffentlichung nochmals einer genauen Durchsicht unterzogen werden sollten. Sie enthalten Fehler, wie die vier in der Beilage verzeichneten Beispiele zeigen.

- 10 -

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

1 Beilage.