



FICHEN FRITZ



UNEINSICHTIGE

Neues Bundesgesetz: Gunst der Stunde für Schnüffler

Seite 3

TAGENDE

**«Sicherheit – für wen?»
Jetzt schwarz auf weiss**

Seite 4–7



Susanne Bertschi: «Es braucht eine Debatte über Fragen der inneren Sicherheit, es braucht Analysen, Definitionen und mögliche Szenarien zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit. Gesetze, die vorgeben, die innere Sicherheit zu garantieren, dienen oft noch anderen Zwecken.»



Niklaus Oberholzer: «Im Sinne Orwellscher Sprachregelung ist zwar der Titel des Staatsschutzgesetzes geändert worden; der Gesetzesentwurf ist aber immer noch geprägt von einem abgrundtiefen Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern.»



Nils de Dardel: «Es ist absolut unlogisch, dass der Bundesrat nicht zuerst die verfassungsrechtliche Grundlage abklären lässt – also die Initiative 'Schweiz ohne Schnüffelpolizei' dem Volk zur Abstimmung vorlegt – bevor überhaupt über ein Staatsschutzgesetz diskutiert wird.»

EIN KÜHNER ANFLUG VON PHANTASIE

Votum (gekürzte und überarbeitete Fassung) namens der Fraktion der Grünen im Nationalrat vom 27. September 1994: Änderung Strafgesetzbuch, Schaffung einer «Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens», Art. 14: Auskunftrecht und Akteneinsichtsrecht:

Seit 1990 versuchen wir mit einem gesetzgeberischen Dauerlauf, das organisierte Verbrechen einzudämmen. Gleichzeitig müssen wir aber feststellen, dass die erste Massnahme, die wir verabschiedet haben, der Geldwäscher-Artikel, bis heute nicht die Wirkung gezeigt hat, die wir erwartet haben. Bei der Vorlage, die wir heute beraten, haben wir sogar zu einem Gesetzgebungsschnellauf angesetzt. Dies zeigt sich einmal im nicht durchgeführten ordentlichen Vernehmlassungsverfahren, andererseits auch darin, dass der Ständerat, von der bundesrätlichen StGB-Revision nicht befriedigt, ein eigenes Gesetz geschaffen hat.

Artikel 14 verlangt nun aber eine ganz besonders überlegte und sorgfältige Gesetzesarbeit. Weshalb? Wir haben soeben beschlossen, dass der Bund eine umfangreiche elektronische Datensammlung anlegen kann, zu der verschiedene Bundesstellen und die Kantone Zugriff haben, die aber auch an ausländische Stellen weitergegeben werden kann. Die Missbrauchsgefahr, die mit einer solchen Datenbank verbunden ist, kennen wir alle. Der Bundesrat schrieb dazu in seiner Botschaft zum Datenschutzgesetz: «Mit solch umfangreichen, computerisierten Datensammlungen ist das Potential für Persönlichkeitsverletzungen angewachsen». Und weiter: «Betroffene können benachteiligt oder unbillig behandelt werden, wenn für private oder behördliche Entscheide unrichtige, unvollständige oder nicht mehr aktuelle Angaben verwendet worden sind. Eine Person kann dann ein Leben lang mit einem Makel behaftet bleiben.»

Der Datenschutz ist die Vorsorge gegen Missbrauch von gesammelten Daten. Ihm kommt wegen der Stellung der Persönlichkeit in unserer Rechtsordnung Priorität zu. Gerade staatliche Tätigkeit muss dieser Priorität gerecht werden. Bei Artikel 14 geht es also um nicht weniger als um den Schutz der Persönlichkeit, um den Schutz der persönlichen Freiheit. Wir befinden uns somit in einer Grundrechtsfrage.

Der Schlüssel zum Datenschutz ist ein Auskunftrecht, das diesen Namen verdient. Der Bundesrat hat sich nun in der vorberatenden Kommission gegen einen echten Persönlichkeitsschutz gewehrt, u.a. mit dem Argument, Mitglieder des Organisierten Verbrechens würden sich dann des Auskunftsrechtes bedienen, um herauszufinden, wie nah sie von der Polizei schon gejagt würden. Diese Argumentation ist schon fast ein kühner Anflug von Phantasie! Oder können Sie sich ernsthaft vorstellen, dass die mit modernsten Mitteln operierenden kriminellen Organisationen dem Bundesamt für Polizeiwesen einen Brief schreiben, um zu fragen, was über sie gespeichert ist, dann ein paar Wochen auf eine Antwort warten, um anschliessend ihre weitere Strategie festzulegen?

Mit dieser Argumentation nehmen Sie aber wissentlich und willentlich in Kauf, dass die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger, keine Auskunft erhalten, was und zu welchen Zwecken die polizeilichen Organe über sie an Daten sammeln. Und Sie nehmen in Kauf, dass die Betroffenen keine Möglichkeit bekommen falsche Daten zu korrigieren. Damit wird das im Datenschutzgesetz festgelegte Schutzniveau völlig unnötig gesenkt. Dies widerspricht den OECD-Leitlinien für den Schutz des Persönlichkeitsbereiches und den grenzüberschreitenden Verkehr personenbezogener Daten und es widerspricht dem Artikel 8 der entsprechenden Europarats-Konvention Nr. 108, welche auch für die Schweiz einen Mindeststandard im Datenschutz darstellen sollten.

Die Lösung des Ständerates und der Mehrheit der Rechtskommission ist kein taugliches Instrument zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens. Damit wird keine einzige kriminelle Organisation davon abgehalten, in der Schweiz ihr Unwesen zu treiben. Das aber ist das Ziel dieses Spezialgesetzes. Der vorgeschlagene Artikel bedeutet für die Grüne Fraktion eine unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen Freiheit. Wir stimmen dem Antrag der Minderheit III zu. Er fordert die Akteneinsichts-Bestimmungen des Datenschutzgesetzes auch für dieses Gesetz ein und entspricht den Grundsätzen staatlichen Handelns der Transparenz, der Fairness und der Rechtssicherheit.

Rosmarie Bär, Nationalrätin Bern, Grüne Partei, Mitglied der PUK-EJPD.

«Sehr wahrscheinlich die letzte Einsicht»



Der Sonderbeauftragte für die Einsicht in die Staatsschutzakten (SOBE), René Bacher, hat per 8. August 1994 die Hälfte der total 5480 Einsichtsgesuche «behandelt». Insgesamt rechnet man beim SOBE damit, eine Million Aktenseiten bearbeiten zu müssen. René Bacher stellt in seiner Pressemitteilung fest, dass der Staatsschutz in der Vergangenheit massive Persönlichkeitsverletzungen begangen hat, würde man dies nach dem heute geltenden Recht – dem Datenschutzgesetz – beurteilen.

BESCHWERDE FÜR EINMAL GELOHNT

F. legte Beschwerde gegen die ihm zugeschickten, eingeschwärzten Akten. Ende August erhielt er eine Verfügung über die einvernehmliche Lösung aus dem Hause Bacher. Dabei geht es vor allem um Telefonabhörprotokolle, die F. im ersten Versand seiner Staatsschutzakten vorenthalten worden sind, obwohl es sich um Telefongespräche handelt, die F. persönlich führte. Die erste Zensur war offensichtlich ein Fehlgriff zum schwarzen Stift: «Zudem ist bei unserer Erstverfügung wegen der unsystematischen Berichterfassung übersehen worden, dass auf Seite 5 ein Telefongespräch von Ihnen zitiert wird. Die Kopie dieser Seite liegt bei. Wir bitten Sie, das Versehen zu entschuldigen.»

Weiter verlangte F. die Aufdeckung eines umfangreichen Lageberichts

über eine Wohngemeinschaft, damit der Grund für seine Überwachung und das angeblich staatschutzgefährdende Umfeld, das zur Fichierung Anlass gab, für F. ersichtlich werde. Auch diesem Anliegen kommt der Sonderbeauftragte jetzt entgegen: «Was die Begründung für die Abdeckungen in diesem Bericht betrifft, so handelt es sich, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse angeführt wird, um einen Begründungsfehler. Es gibt – zumindest aus heutiger Sicht – keine öffentlichen Interessen, welche durch Zustellung der Akten verletzt würden (...) Zusammenfassend kann zu den Berichten gesagt werden, dass sie keinerlei Ergebnisse enthalten, welche den Verdacht auf Sprengstoffdelikte (Grund für das Ermittlungsverfahren gegen Angehörige der genannten Wohngemeinschaft) hätten erhärten können. Vielmehr werden minutiös die einzelnen «Taten» und Telefongespräche der in der linken Szene Aktiven aufgelistet, und zwar von der Frauenbewegung, dem Soldatenkomitee, einem Kinderradio oder der WoZ über zufällig festgestellte kleinere Diebstähle oder Drogenmissbräuche bis zur Teilnahme an verschiedenen Kundgebungen. Vereinzelt werden auch Kontakte zu ausländischen Extremisten festgestellt...»

DIE ERSTE EINSICHT UND GLEICHZEITIG DIE LETZTE?

Die im neuen Staatsschutzgesetz («Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit») vorgesehene restriktive Regelung in Sachen Akteneinsicht wird nicht nur vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, Odilo Guntern, harsch kritisiert. Auch René Bacher hat grösste Bedenken bei der vorgesehenen Gesetzgebung, welche vorsieht, dass, wer Einsicht in seine Akten will, bzw. wissen will, ob er/sie überhaupt registriert ist sich einer Tat oder einer Gesinnung selber

beichtigen muss (siehe dazu auch Fichen-Fritz Nr. 17). Sollte sich die von einer bürgerlichen Kommissionmehrheit geplante «Einsichtsverhinderungsregelung» durchsetzen, ist für Bacher klar, dass eine Einsicht in Staatsschutzakten, wie sie jetzt in die sogenannten alten Akten möglich war, künftig nicht mehr denkbar ist. René Bacher stellt zu Recht die Frage, was sich denn in dieser kurzen Zeit (seit der «Fichenaffäre») geändert haben soll, dass man jetzt eine zusätzliche und strengere Einschränkung vornehmen müsse.

DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER ALS «SÜNDEBOCK»?

Bundesrat Arnold Koller spielt ein gemeinsames Spiel. Schuld daran, dass das Gesetz über die Zentralstelle OK nicht wie üblich und demokratisch notwendig in ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren geschickt wurde, ist gemäss Koller der Eidg. Datenschutzbeauftragte, Odilo Guntern: «Hier haben wir wegen Meinungsverschiedenheiten mit dem Datenschutzbeauftragten leider relativ viel Zeit verloren, obwohl wir in der Bekämpfung des organisierten Ver-

brechens in einem Wettrennen mit der Zeit sind, und deshalb habe ich gesagt, er habe diesbezüglich unsere «Geduld etwas strapaziert». Es blieb uns daher schliesslich nichts anderes übrig, als den Entscheid des Gesetzgebers anzurufen...»

Odilo Guntern hat in seinem ersten Tätigkeitsbericht das repressive Einsichtsverfahren hart kritisiert, was EJPD-Generalsekretär Armin Walpen sauer aufgestossen ist. Er drohte Guntern postwendend via NZZ, er werde «hart zurückschlagen», sollte der Datenschutzbeauftragte das EJPD weiterhin derart öffentlich kritisieren. Auf die Frage aus dem Parlament, was Herr Walpen denn mit «hart zurückschlagen» meinte, antwortete der Bundesrat: «Auch hier, bei der Bearbeitung dieser Vorlage, hat der Datenschutzbeauftragte tatsächlich unsere Geduld etwas strapaziert, indem er sich weder auf eine Diskussion des deutschen noch des britischen Modells (über das Akteneinsichtsrecht, die Red.) einlassen wollte, obwohl wir nachgewiesen haben, dass kein einziger Staat ohne eine Sonderordnung auskommt. Das hat dann zu diesen etwas kräftigen Walliser Ausdrücken geführt.»

«DEN SCHNÜFFELSTAAT? DEN GIBT'S NICHT MEHR!»

Bundespolichef Urs von Daeniken lässt via «Blick» wissen, dass sich die BUPO bestens vom Fichenskandal erholt habe: «Neue Strukturen, ein neues Selbstverständnis, ein neues EDV-System, eine neue Organisation und neue gesetzliche Grundlagen – die BUPO ist heute eine motivierte Truppe im Dienste der Sicherheit der Bürger und des Landes.» An der Motivation, so scheint es uns angesichts der riesigen Fichen-Berge, hat es den Polit-Polizisten wohl nie gemangelt. Und den Schnüffelstaat – so meinen wir – den gibt's eben immer noch. Deshalb braucht es auch unser Komitee nötiger denn je. Zwar brauchen wir weder ein neues EDV-System noch eine gesetzliche Grundlage. Wir sind aber nicht minder motiviert als die BUPO-Truppe, und erfreulicherweise auch viele Leserinnen und Leser des Fichen-Fritz. Allen Spenderinnen und Spendern sei an dieser Stelle deshalb herzlich gedankt für die grossartige Unterstützung auf unseren letzten Aufruf hin! Es braucht aber einen langen Atem oder eben immer wieder und noch mehr Geld, bis wir vielleicht dereinst den Schnüffelstaat tatsächlich abgeschafft haben. Herzlichen Dank für alle weiteren Spenden.

Mitgliederorganisationen des Komitees «Schluss mit dem Schnüffelstaat»

(in alphabetischer Reihenfolge): Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt; Alternative Socialist Verte (Nyon); Anti-Apartheid-Bewegung AAB; Arbeitsgemeinschaft Rüstungskontrolle und Waffenexport ARW; Beratungsstellen für Militärverweigerer; CEDRI; Centrale Sanitaire Suisse CSS; Christlicher Friedensdienst CFD; Combat Socialiste Jura; Contratom Genf; Demokratische JuristInnen Schweiz DJS; Ecologie et Solidarité Fribourg; Erklärung von Bern EvB; Federazione Colonia Libere Italiane FCLIS; forum langenthal; Forum für praxisbezogene Friedensforschung Basel; Frauen für den Frieden Schweiz; Gesamtschweizerische Konferenz für die Stilllegung der AKW GK; Gewaltfreie Aktion

Kaiseraugst GAK; Gewerkschaft Bau und Industrie GBI; Grüne Partei der Schweiz GPS; Grüne und Bunte Solothurn GuBS; Grünes Basel; Grünes Bündnis Bern; Gruppe Olten; Gruppe Schweiz ohne Armees GSoA; Homosexuelle Arbeitsgruppe Bern und Zürich HAB & HAZ; IG Rote Fabrik Zürich; Junger Landesring der Schweiz JLDu; JungsozialistInnen Schweiz JUSO; Komitee gegen die Aushöhlung des Asylrechts; Landesring der Unabhängigen LdU; Ligue Suisse des Droits de l'Homme; Mouvement Anti Apartheid MAAS; MOZ Zürich; Netzwerk für Selbstverwaltung; NOGERETE; Partei der Arbeit Schweiz PdAS; Parti Chrétien Socialiste Fribourg PCS; Partito Socialista; PRODU-GA KünstlerInnengruppe; Rassemblement Jurassien; Schweiz. Arbeiterhilfswerk SAH; Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendver-

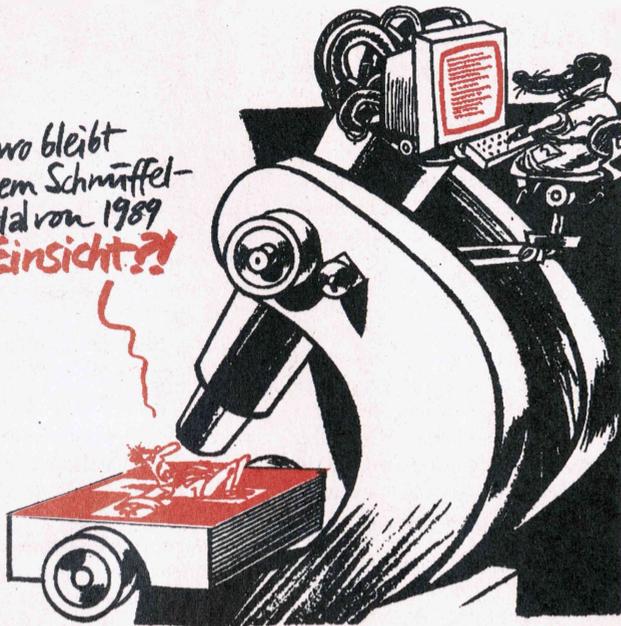
bände SAJV; Schweiz. Energie-Stiftung SES; Schweiz. Friedensbewegung; Schweiz. Friedensrat SFR; Schweiz. JournalistInnen-Union SJU; SGA-Zug; Soldatenkomitee; Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS; (sowie die Kantonalparteien SP Aargau, Luzern, Schwyz, Uri, Wasseramt); Sozialistische ArbeiterInnen Partei SAP; StudentInnenschaft Uni Basel; SUB-Vorstand Uni Bern; Syndikat Schweiz. Medienschaffender SSM; terre des hommes schweiz, Deutschschweizer Sektion; Verband Schweiz. FilmgestalterInnen; Verband Schweiz. Postbeamter; Verein Feministische Wissenschaft Schweiz; Verein Schweiz. Hanf-Freunde; Verein TAS; VPOD Kanton Solothurn; VPOD Schweiz; VSU Uni Zürich; Zürcher Arbeitsgemeinschaft für Jugendprobleme ZAGJP; AL Züri 1990.

IMPRESSUM:

Nr. 18, Oktober 1994
Erscheint mindestens vierteljährlich
Telefon: 031/312 40 30 (Mo, Mi, Do)
Herausgeber/Redaktion:
Komitee «Schluss mit dem Schnüffelstaat»,
Postfach 6948, 3001 Bern
Mitarbeiter dieser Nummer: Heiner Busch,
Roger Hiltbrunner, Martin Krebs, Catherine
Weber
Fotos S. 6/7: Michael von Graffenried
Sekretariat: Catherine Weber
Postcheck: PC 30-4469-3
Satz: Alternative, 6460 Altdorf
Druck: S&Z Print, Brig
Auflage: 9'000

«Die Gunst der Stunde»

Und wo bleibt nach dem Schnüffel-Skandal von 1989 die **Einsicht?**!



Das Parlament hat in der Herbstsession das «Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes» verabschiedet. Aus diesem Anlass ist im Sinne einer Zwischenbilanz ein kurzer Rückblick und ein Ausblick auf die bereits im Gange befindliche Beratung des Staatsschutzgesetzes («Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit») fällig.

Zur Erinnerung: Noch hatte der Bundesrat kein eigentliches Zentralstellenpolizeigesetz, sondern (analog zum Fahndungscomputer Ripol) «nur» die Ergänzung des Strafgesetzbuches mit Bestimmungen über die neue «Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens» vorgeschlagen. Der Ständerat ergriff die Gelegenheit und baute die Vorlage gleich zu einem allgemeinen Zentralstellenpolizeigesetz des Bundes aus. Es gelte, die «Gunst der Stunde» (SVP-Ständerat Zimmerli), sprich die zur Zeit fehlende bzw. zu schwache Opposition zu nutzen. Und in der Tat: Frühere Anläufe für Polizeigesetze des Bundes waren regelmässig zum Scheitern verurteilt (Beispiel: Busipo). Ich kann mich an ein Beispiel erinnern, wo wie hier ohne Vernehmlassungsverfahren und ohne genaue Klärung der Verfassungsgrundlage (Strafverfolgung und Polizei liegen nach dem Wortlaut der Verfassung in der Kompetenz der Kantone) in kürzester Zeit ein ganz neues Bundesgesetz geschaffen worden wäre, und das von Leuten, die sonst für sich reklamieren nach dem Motto handeln: Wenn es nicht

nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, kein Gesetz zu machen.

Das neue Zentralstellenpolizeigesetz des Bundes ist ausbaufähig. In einem ersten Schritt ist die Drogenzentralstelle (Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs) samt Rechtsgrundlage für den Drogencomputer DOSIS integriert worden. Konkret bedeutet dies, dass nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung jede Strafverfolgung im Betäubungsmittelbereich, also auch wegen Drogenkonsums, nach Bern gemeldet werden muss, wobei in DOSIS sämtliche Weitergehbehandlungen, auch von kleinsten Mengen Cannabis, gespeichert werden sollen. Persönlichkeitsrechte der KonsumentInnen illegaler Drogen sind kein Thema.

Ein zentrales Anliegen des Bundesrates war die faktische Abschaffung des Datenschutzes bzw. des Einsichtsrechts der Betroffenen in die polizeilichen Dateien, ein Anliegen, das der Ständerat bereitwillig übernahm. In der nationalrätlichen Kommission und im Nationalrat gelang es uns – im Sinne eines minimalen Teilerfolges – wenigstens noch das nachträgliche Einsichtsrecht durchzusetzen. Der Ständerat hat dies stillschweigend geschluckt, weil das neue Gesetz möglichst rasch in Kraft treten soll. Allen, die ein Einsichts-gesuch gestellt haben, muss somit beim Dahinfallen der polizeilichen Interessen, spätestens aber bei Ablauf der Aufbewahrungsdauer der Daten, nach den normalen Regeln des Datenschutzrechts Einsicht gewährt werden. Das kann zwar schlimmstenfalls

Jahrzehnte dauern, aber irgendwann ist die Einsicht doch fällig. Wenn wir bedenken, dass seit den PUK-Skandalen und seit dem Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes weniger als fünf Jahre verstrichen sind, ist das ein minimales und mickriges Ergebnis. Es ist aber ein Ergebnis, das bei den laufenden Kampagnen zum Thema «Innere Sicherheit» nicht mehr selbstverständlich ist.

Die jetzt verabschiedete Regelung des Einsichtsrechts soll auch im neuen Staatsschutzgesetz gültig sein. Das darf aber nicht einfach so akzeptiert werden. Wenn das Einsichtsrecht bei den Dateien im Bereiche des «organisierten Verbrechens» und der illegalen Drogen teilweise liquidiert worden ist, kann das nicht ohne weiteres auf die Staatsschutzdateien übertragen werden. Diese Auseinandersetzung steht uns noch bevor.

Die Beratung des Zentralstellengesetzes, sowie die in der Ständeratskommission laufende Beratung des Staatsschutzgesetzes zeigen, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Varianten regelmässig nicht die schlimmstmöglichen überhaupt

DOKUMENTATION «SICHERHEIT – FÜR WEN?»

Die vollständige Dokumentation zur Tagung «Sicherheit – für wen?» vom 3. September 1994 enthält alle Referate und ist ab sofort erhältlich beim Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat. Einfach nur Fr. 15.– mit bellegendem Einzahlungsschein überweisen (entsprechendes Feld ankreuzen). Die Unterlagen werden dann automatisch zugestellt.

sind. Rechtsstehende Bürgerliche benutzen die Beratungen regelmässig für weitere Verschärfungen, für neue Ermittlungs-, Überwachungs- und Eingriffs-kompetenzen. Blicken wir auf die Beratung zum Zentralstellengesetz zurück, dann sind die Stellungnahmen des Datenschutzbeauftragten für uns auch deshalb wichtig, um mit unseren Bedenken in einer ungünstigen Zeit in den Medien überhaupt ein gewisses Gehör zu finden. Für die Behandlung des Staatsschutzgesetzes muss das Diskussionsklima zuerst wieder aufgebaut werden. Eine Voraussetzung dafür ist eine spannende Diskussion in unseren Bewegungen. Die auf hohem Niveau stehende Tagung vom 3. September («Sicherheit – für wen?») war ein Anfang dazu.

Paul Rechsteiner

WIDERSPRUCH

Beiträge zur
sozialistischen Politik

27

Sicherheit contra Solidarität

Law-and-Order-Staat, Innere Sicherheit statt BürgerInnen- und Grundrechte; Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht; Kurdistan: Staatsterrorismus gegen Völker- und Menschenrechte; Standortwettbewerb, Sozialabbau, Verteilungspolitik und Sozialpartnerschaft

P.Niggli, D.Vischer, R.Gössner, B.Leuthardt, M.Schubert, M.Bosonnet, W.Schöni, H.Baumann, A.Rieger

Diskussion

H.Kleger: Was heisst Solidarität?
R.Hungerbühler Savary: Politik mit Familie
R.Gruber/S.Howald: Moralpolitik gegen Frauen
M.Vester: Soziale Milieus und solidarische Praxis

Marginalien / Rezensionen / Zeitschriftenschau

14. Jg./Heft 27 - Juni 1994

Fr. 18.–

192 Seiten, Fr. 18.–
zu beziehen im Buchhandel oder bei
WIDERSPRUCH, Postfach, CH - 8026 Zürich
Tel./Fax 01 / 273 03 02

Schutz des Staates oder politische Repression?



Referat von Hans Ulrich Jost, Professor Universität Lausanne, Tagung «Sicherheit – für wen?» vom 3. September 1994 in Bern. (Gekürzte und überarbeitete Fassung.)

Versucht man eine generelle Bilanz aus der Tätigkeit von Institutionen des Staatsschutzes oder der inneren Sicherheit zu ziehen, drängen sich unausweichlich zwei kritische Aspekte in den Vordergrund. Zum einen zeigt es sich, dass diese Dienste oft die Grenzen ihrer Zwecksetzung überschreiten und sich einen autonomen Wirkungsbereich schaffen. Zugleich besteht in diesen Bereichen die Tendenz, die rechtsstaatlichen und demokratischen Kontrollen zu umgehen. Zum andern stellt man nicht selten fest, dass die erwähnten Institutionen einen Fremdkörper im liberalen Staat bilden. Ihre hierarchische und abgeschirmte Struktur steht im Gegensatz zum demokratischen Prinzip der Transparenz. Der Einsatz des Staatsschutzes verstärkte die politische Repression und verminderte die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates.

Aufgrund der Vielzahl solcher Beispiele in der Schweiz können wir solche Aspekte nicht einfach als unerfreuliche Randerscheinungen abtun. Vielmehr bildeten Zweckentfremdung und Missbrauch nicht selten von Anfang an konstitutive Elemente dieser Institutionen. Hinter den jeweiligen offiziellen politischen und juristischen Argumenten, mit denen die Schaffung solcher Organe begründet wurde, stehen Kräfte, die viel handfestere gesellschafts-

politische Interessen verfolgen. Dies zeigt u.a. die Entstehungsgeschichte der Bundesanwaltschaft.

Bei der Schaffung der Bundespolizei und des ständigen Bundesanwaltes 1889 handelte es sich offiziell um eine unausweichliche, vor allem von Bismarck imperativ geforderte Massnahme zur Überwachung der sich als Flüchtlinge in der Schweiz aufhaltenden deutschen Sozialisten. Diplomatisch unter Druck gesetzt, akzeptieren Bundesrat und Parlament ohne allzu grossen Widerstand die entsprechenden Projekte. Doch schon vor dieser offiziell nur die Ausländer betreffenden Überwachung hatte der Bundesrat in einem vertraulichen Kreisschreiben die Kantone aufgefordert, auch über Schweizer und über die inländische Presse systematisch Informationen zu sammeln. Tatsächlich war die Idee einer zentralen politischen Polizei bereits Mitte der 80er Jahre ernsthaft diskutiert worden, und der diplomatische Zwischenfall mit Deutschland diente nun in erster Linie zur beschleunigten Durchsetzung dieser Pläne. Zudem trieb ein eifriger Sekretär des EJPD, ein eingeschworener Feind jeglicher sozialistischen Idee, auf eigene Faust die Pläne für eine repressive Überwachung der Linken voran.

ÜBERRISSENE FEINDBILDER

Das seit 1889 aufgebaute Flickwerk von Fremdenpolizei und innerer Überwachung erhielt seine verfassungsrechtlichen Grundlagen oft nur mit Erlassen und dringlichen Bundesbeschlüssen. Dies war z.T. notwendig, weil sich die Bevölkerung oft renitent zeigte und wichtige reguläre Gesetzesvorlagen durchfallen liess (Maulkrattengesetz 1903, Lex Häberlin I & II, 1922 und 1934). Das hinderte jedoch die Bundes- und insbesondere die Fremdenpolizei keineswegs, sich in aller Stille kontinuierlich weiter auszubauen. Zu diesen staatlichen Institutionen sog. innerer Sicherheit gesellten sich auch private, z.B. der Arbeitgeberverband der Maschinenindustriellen, der schon 1910 über eine Kartei mit 70'000 Arbeitern, in erster Linie Gewerkschaftern, verfügte. Die oft ähnlich gerichteten Zielsetzungen führten zu Kollusionen zwischen den verschiedenen Überwachungsorga-

nen und damit zwangsläufig zu einer unkontrollierbaren und gefährlichen Vermischung der privaten Interessen mit dem öffentlichen Rechtsbereich.

Als höchst kritisch erweist sich noch ein zweiter Problemkreis: Die Schaffung von Feindbildern, mit der der Tätigkeit der Überwachungsorgane die Zielrichtung vorgegeben wird. Die aus der Geschichte bekannten Feindbilder waren in der Regel überzogen, ermangelten rationaler Kriterien, wurden extensiv angewandt und trugen oft paranoide Züge.

Mit leichtfertig generalisierten Feindbildern wurde der Willkür Tür und Tor geöffnet. Bezeichnenderweise wird im Bereich des Staatsschutzes der Begriff «innere Sicherheit» ebenso unscharf definiert wie die Feindbilder selber. Die Kriterien für präventives Vorgehen sind ungenau, und die Grenzen zwischen politischer Meinung und strafbarem Tatbestand sind fließend.

Haben sich – dies wäre meine letzte Frage – die Aktivitäten und Überwachungen im Rahmen des Staatsschutzes überhaupt gelohnt? Die umfangreichen Berichte, z.B. über antidemokratische Umtriebe vom Dezember 1945 scheinen dies zu bestätigen. Bei einem generellen Überblick über das 20. Jahrhundert tauchen jedoch etwelche Zweifel auf. Offensichtlich bestand ein überwiegender Teil der Aktivitäten in der systematischen Überwachung von Gruppen und Personen, die in keiner Weise eine reale Gefahr für den Staat bildeten. Die Überwachung war bestenfalls aus politischen Gründen, im Sinne einer repressiven Strategie zugunsten partikularer Interessengruppen, nützlich.

EIN STAAT IM STAATE

Die schwere Apparatur eines Staatsschutzes steht offenbar in keinem vernünftigen Verhältnis zu Effizienz und staatspolitischer Nützlichkeit. Der grösste Teil der wirklich notwendigen Aufgaben der Bundespolizei könnte wirksamer im Rahmen der bestehenden, rechtsstaatlich besser kontrollierbaren Institutionen erledigt werden. Es gälte bestenfalls zu klären, wie weit ein kleines Land wie die Schweiz sich auch, und in welcher Form, an militärisch-sicherheitspolitischen Diensten beteiligen

soll. Die diesbezüglichen Verhältnisse waren in der Vergangenheit jedoch nicht gerade ermutigend. Ich erinnere nur an die jüngste Zeit. Die Verhältnisse im letzten Weltkrieg zwischen dem militärischen Nachrichtendienst von Masson, dem halbprivaten Büro Hausamann und der Bundesanwaltschaft waren chaotisch.

Was nun die permanente Überwachung durch staatliche Organe anbelangt, so komme ich wiederum auf Grund historischer Erfahrungen zu folgendem Schluss: Eine Institution mit einem generellen und zeitlich unbeschränkten, dank teilweiser Geheimhaltung von der Öffentlichkeit abgeschirmten Überwachungsauftrag ist immer eine Gefahr für die Freiheit der Bürger – aber auch für die Glaubwürdigkeit des Staates.

Ein solcher Apparat – so zeigt jedenfalls die Geschichte – ist unfähig, sich an zweckrationale Grenzen zu halten. Beruhend auf irrationalen oder gesellschaftspolitisch einseitigen Feindbildern, entwickelt er eine Tätigkeit, die auch ohne eigentliche Übergriffe dem Bürger Schaden antut. Solche Institutionen haben die Tendenz, einen Staat im Staate zu bilden. Nicht nur in den Anfängen, sondern bis in die jüngste Zeit hinein zeichnete sich die Bundesanwaltschaft durch ihre Attitüde aus, der politischen Kontrolle möglichst wenig Hand zu bieten. Der Einwand, dass die aktuelle Kriminalität ohne eine präventive und systematische Überwachung überhaupt nicht bekämpft werden könne, rechtfertigt eine permanente Erfassung und Überwachung der Bürger insgesamt oder von bestimmten sozialen Gruppen überhaupt nicht. Organisiertes Verbrechen sollte objektbezogen und mit präzisen Aufträgen in einem zeitlich begrenzten Rahmen angegangen werden.

Die Kenntnis aus hundert Jahren Staatsschutz ruft uns zu grösster Vorsicht auf. Eine innere Sicherheit kann jedenfalls nicht durch eine permanente und ungenügend kontrollierte Überwachung der Bürger erarbeitet werden – es sei denn, man wolle das, was Prof. Erich Gruner schon in seiner Analyse der Entstehungsgeschichte der Bundesanwaltschaft auftauchen sah: den Polizeistaat.

Organisierte Verantwortungslosigkeit



Referat von Paul Huber, Justizdirektor des Kantons Luzern, Tagung «Sicherheit – für wen?» vom 3. September 1994 in Bern. (Gekürzte und überarbeitete Fassung.)

AUFGABENTEILUNG BUND-KANTONE

Der Gesetzesentwurf befasst sich auch mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton bei der Wahrung der als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen bezeichneten Wahrung der innern Sicherheit. Dabei geht man von der folgenden Konstruktion aus:

Der Kanton ist für die Gewährleistung der innern Sicherheit seines Gebietes in erster Linie verantwortlich. Die Leitung aber nimmt der Bundesrat wahr. Und das EJPD erteilt den Kantonen diejenigen Aufträge, welche politisch bedeutsam oder von langer Dauer sind oder erhebliche Mittel beanspruchen.

Die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Personen wiederum sind kantonale oder gegebenenfalls städtische Beamte, die der Dienstaufsicht und dem Dienstrecht der jeweiligen Gebietskörperschaft unterworfen sind. Das Bundesamt (gemeint ist das Bundesamt für Polizeiwesen) wiederum kann in wichtigen Fällen die Leitung bei der Erfüllung von Aufgaben übernehmen und direkt Weisungen erteilen, wenn Gefahr in Verzug ist.

ALLZUSTÄNDIGKEIT ODER UNZUSTÄNDIGKEIT?

Einer der wichtigsten Organisationsgrundsätze jeder Institution liegt darin, dass Verantwortung und Kompetenz in einer Hand vereinigt werden. Alles andere birgt die Gefahr in sich, dass entweder Allzuständigkeit oder Unzuständigkeit herrscht. In einem so sensiblen Bereich darf dies nicht sein. Was tut ein Kanton, der doch

die Verantwortung trägt, wenn er mit einer Lagebeurteilung durch die Bundesbehörde nicht einverstanden, trotzdem aber zur Erfüllung der vom Bund angeordneten Aufgaben verpflichtet ist? Wem gegenüber sieht sich die vom Kanton bezeichnete Verwaltungseinheit zur Loyalität verpflichtet, wiederum bei unterschiedlicher sicherheitspolitischer Lagebeurteilung zwischen Bund und Kanton? Was passiert, wenn die Kantone für die vom Bund übertragenen Aufgaben nicht genügend finanzielle oder personelle Mittel zur Verfügung stellen? Der Gesetzesentwurf und die dazugehörigen Kommentare geben dazu keine genaue Auskunft!

ORGANISATIONSRECHTLICHE FEHLKONSTRUKTION

Die Art der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton scheint mir eine organisationsrechtliche Fehlkonstruktion zu sein, welche letztlich die politische Kontrolle der Staatsschutzstätigkeit durch die kantonale Regierung und vor allem durch die kantonalen Parlamente erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Die aufgeteilte und zersplitterte Verantwortung und Führung des Staatsschutzes könnte wieder jenes Umfeld der organisierten Verantwortungslosigkeit schaffen, welche unter bestimmten politischen Bedingungen den Staatsschutz ins alte Fahrwasser geraten lassen könnte.

EIGENSTÄNDIGER KANTONALER STAATSSCHUTZ

Da es den Kantonen offenbar in Wahrnehmung ihrer eigenständigen Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit unbenommen bleibt, auch noch einen eigenen präventiven Staatsschutz zu betreiben (quasi einen Vor-Vorfeldschutz aufzuziehen), wird sich der schon bei der Aufarbeitung der Fichenaffäre schier unlösbare Zuständigkeitskonflikt betreffend der dabei erhobenen Daten und die Unsicherheit betreffend das anzuwendende Auskunftsrecht erneut stellen. Es ist dabei Georg Kreis zu folgen, der in der NZZ vom 26.4.1994 folgendes ausführte:

«... Die Ungehaltenheit der Bürger und Bürgerinnen hat sich 1990 vor allem und zum Teil gar ausschliesslich gegen Bern und gegen das Zentrum der Bundespolizei gerichtet. Die exzessive Überwachung ist aber in erster Linie durch kantonale und städtische Sicherheitsdienste und von diesen sozusagen im Eigenauftrag betrieben worden.»

DATENSCHUTZ

Der Datenschutz ist der dritte Bereich, bei dem durch die beabsichtigte Gesetzgebung stark in organisations- und vor allem datenschutzrechtliche Kompetenzen der Kantone eingegriffen wird. Das Bundesgesetz über den Datenschutz weist den Schutz von Personendaten, soweit diese von kantonalen Organen erhoben und bearbeitet werden, der kantonalen Gesetzgebung zu und greift nur subsidiär ein, insofern als die Kantone den Erlass adäquaten Datenschutzrechts unterlassen. Und zwar bezüglich jener Daten, die in Ausführung von Bundesrecht bearbeitet werden.

Der Kanton Luzern beispielsweise erliess denn auch 1990 noch vor dem Bund ein Datenschutzgesetz, welches unter dem Eindruck der Aufarbeitung der Fichenaffäre den Rahmen für die Bearbeitung von Daten sehr einschränkt: Rechtmässigkeit, Richtigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckentfremdungsverbot waren dabei die wichtigsten Grundsätze. Mit dem verstärkten Schutz vor Bearbeitung und Weitergabe von ausserhalb der Zivil- und Strafrechtspflege bearbeiteten besonders schützenswerten Daten (religiöse, politische, weltanschauliche Daten; Daten über ethnische Zugehörigkeit einer Person, deren Intimsphäre, deren persönlichen Umgang) sollte gerade verhindert werden, dass sich Vorgänge, wie sie durch den PUK-Bericht aufgedeckt wurden, wiederholten.

KANTONALER DATENSCHUTZ AUSGEHEBELT

Durch die beabsichtigte Staatsschutzgesetzgebung wird diese Gesetzgebung weitgehend ausgehebelt. Gestützt auf Verordnungsrecht des Bundesrates soll künftig nicht nur unter Umgehung kantonalen Hoheitsrechts auf konkrete Anfragen eine direkte Auskunftspflicht von vielen Amtsstellen verordnet werden können (Fremdenpolizei, Einwohnerkontrollen, Sozialämter und von Sozialämtern mit dem Vollzug beispielsweise im Asylwesen beauftragte private Organisationen usw.); darüber hinaus sollen diese kantonalen Institutionen verpflichtet werden können, bestimmte Vorgänge und Feststellungen unaufgefordert zu melden.

Vom Datenschutzrecht meines Herkunftskantons unterscheidet sich natürlich auch die Auskunftsregelung gemäss Art. 16 des Gesetzesentwurfes. Dies betrifft einmal die Möglichkeit der Verweigerung von Auskünften, wenn diese nicht mit einer auf

Selbstbezeichnung hinauslaufende Information begründet werden. In unserem kantonalen Recht ist dies bewusst nicht vorgesehen. Zwar können wegen der Gefährdung überwiegender öffentlicher Interessen Auskünfte auch ohne Entscheid und damit ohne Beschwerdemöglichkeit verweigert werden. Der Beauftragte für den Datenschutz ist aber darüber unverzüglich zu informieren und könnte gestützt darauf von Amtes wegen eine unrechtmässige und in Überschreitung des Ermessens durchgeführte Einschränkung der Auskunft korrigieren. Dies schiene mir eine Möglichkeit, die auch in dieses Gesetz eingebaut werden könnte.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

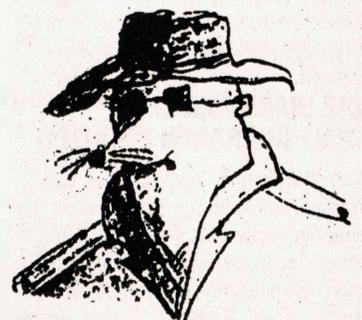
Das Schnüffeln wird nicht besser, wenn es eine Rechtsgrundlage hat.

Präventiver Staatsschutz – so es ihn denn beispielsweise im Kampf gegen Terroristen braucht – müsste erheblich stärker eingeschränkt werden.

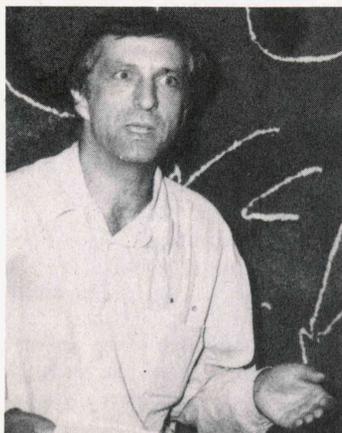
Die vom Bund georteten Lücken im System der geltenden Erlasse zur Wahrnehmung und Gewährleistung des Verfassungsauftrags für Innere Sicherheit und des Staatsschutzes müssen – auch aus kantonalen Sicht – in erster Linie durch das Strafrecht und durch Zurverfügungstellen der Mittel auf dem Gebiet der Ermittlung und der Strafverfolgung und Rechtshilfe geschlossen werden.

Jedenfalls nicht durch materielles Recht, wie das vorliegende, welches wegen seiner definitiven Unschärfe und angesichts der von mir aufgeworfenen Fragen und Unklarheiten, zwangsläufig die Verdächtigung und Registrierung einer Vielzahl unschuldiger Personen zur Folge hat.

Dieser Weg ist nicht geeignet, das Vertrauen vom Staat schon einmal fichtierter Menschen im Umgang mit staatlichen Institutionen zu stärken.



Schweizer Staatsschutzgesetz auf dem Datenschutz-rechtlichen Prüfstand



Referat von Thilo Weichert, Dr. jur., Referent beim Landesbeauftragten für Datenschutz in Niedersachsen und Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Datenschutz an der Tagung «Sicherheit – für wen?» in Bern, 3. September 1994. (Gekürzte und überarbeitete Fassung.)

Bei der Bewertung des Gesetzentwurfs «über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» vor dem Hintergrund deutscher Datenschutzerfahrungen und des sich entwickelnden europäischen Datenschutzrechts nehme ich des öfteren Bezug auf:

- ◆ die Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich (künftig: ER-PolizeiDatSchEmpf), der als einziger Staat die Schweiz die Zustimmung verweigerte. Nach Nr. 2.4. dieses Dokuments sollen Datensammlungen ausschliesslich aufgrund der politischen Meinung oder der Zugehörigkeit zu bestimmten legalen Bewegungen und Organisationen sowie die Speicherung aufgrund der Rassenzugehörigkeit, der religiösen Anschauung oder des Sexualverhaltens verboten sein;

- ◆ den Vorschlag der EG-Kommission für eine Ratsrichtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (künftig: EU-DatSchRili).

DIE UMKEHRUNG DES FÖDERALEN PRINZIPS

Der Bundesrat, konkret: das EJPD, nimmt die Leitung im Bereich der inneren Sicherheit wahr. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt durch das «Bundesamt für innere Sicherheit». Die Kantone haben zwar grundsätzlich den Gesetzesauftrag selbständig auszuführen, doch kann

das Bundesamt von sich aus ohne nähere Begründung «in wichtigen Fällen die Leitung übernehmen oder direkte Weisungen erteilen».

Aus der gemeinsam wahrgenommenen Aufgabe «Sicherheit» wird so im Zweifel ein hierarchisches Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Der Bund bestimmt über die zentralisierte Bearbeitung der Informationen, während den Kantonen weitgehend die Aufgabe der Informationsbeschaffung bleibt.

In der Bundesrepublik kristallisieren sich ähnliche Zentralisierungstendenzen im Bundeskriminalamt (BKA). Auf EU-Ebene konkurrieren noch das Schengen- und das Europol-Modell. Auch hier sollen die dezentralen Einheiten lediglich Informationsbeschaffer sein, während die «Herrschaft über die Daten» bei der Zentraleinheit liegt. Regionale Besonderheiten bei den Bearbeitungsbefugnissen und im Rechtsschutz und eine Konkurrenz zwischen den Ländern / Kantonen bezüglich Liberalität werden praktisch ausgeschaltet.

Die getrennte Aufbewahrung von kantonalen und Bundesdaten und die Behandlung letzterer nach Bundesbestimmungen hebt nicht nur evtl. liberaleres kantonales Recht aus. Sie führt auch zu unpraktikablen Ergebnissen, wenn Bundes- und kantonale Informationen gemeinsam ausgewertet werden sollen.

Gewiss, Sicherheitsbehörden müssen überregional zusammenarbeiten. Dieses Dilemma läßt sich bewältigen, wenn einerseits die Bundesbefugnisse abschliessend und bestimmt festgelegt sind, andererseits den Ländern / Kantonen ein Mitspracherecht in bezug auf «ihren» Sicherheitsbeitrag eingeräumt wird. Die ausschliesslich konsultativ wirkende «Sicherheitskommission» schafft keine Lösung dieses Konfliktes.

INFORMATIONSBEARBEITUNG

Der Gesetzentwurf definiert Aufgaben und Befugnisse bewußt vage. Es wird vermieden, eindeutig festzulegen, was «innere und äußere Sicherheit» ist, bzw. was unter den Arbeitsfeldern Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus und organisiertes Verbrechen zu verstehen ist: Da sich Erscheinungsformen der Bedrohung ändern könnten, bedürfe eine angemessene Reaktion genügender Flexibilität. Diese begriffliche Offenheit kann

nur für die Behörden wünschenswert sein. Nicht aber für die Menschen, die nicht wissen können, wann sie im Rahmen präventiver Massnahmen zum Objekt bundesamtlichen Interesses werden. Sie werden sich im Zweifel in der Ausübung ihrer Freiheiten zurücknehmen.

POLIZEI UND VERFASSUNGSSCHUTZ IN EINEM

Die vorgesehenen Regelungen zur Informationsbearbeitung betreffen nicht die typischen polizeilichen Fälle der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr, sondern ausschliesslich sog. präventive Massnahmen. Die Polizei müsse informiert werden, bevor verbale Drohungen in Gewalttaten umschlagen.

Eine vergleichbare Aufgabe kommt in der BRD den «Ämtern für Verfassungsschutz» mit ihren ca. 5000 Beschäftigten zu, die trotz ihres massiven personellen und technischen Apparats weder in der Lage waren, präventiv rechtsextremistische Übergriffe oder ausländerfeindliche Gewalttaten zu erkennen noch gar diese zu verhindern. Vielmehr haben sich «Verfassungsschützer» immer wieder zur Entfaltung ihrer präventiven Aktivitäten an der Vorbereitung von Gewaltaktionen beteiligt, so jüngst bei dem Brandanschlag und der Ermordung einer türkischen Familie in Solingen. Bürgerrechtsgruppen in der BRD fordern daher die ersatzlose Abschaffung der gefährlichen und nutzlosen Verfassungsschutzämter.

Immerhin wurden in der BRD nach den Erfahrungen mit der nationalsozialistischen GeStaPo Polizei und Geheimdienste organisatorisch getrennt und den Geheimdiensten exekutive Befugnisse verboten. Im vorliegenden schweizerischen Gesetzentwurf sollen stattdessen nur Daten aus gerichtlichen Ermittlungsverfahren, aus der Verwaltung und aus der präventiven Tätigkeit im Informationssystem getrennt gehalten werden. Dies beinhaltet aber kein Nutzungsverbot für die jeweils anderen Zwecke und keine «informationelle Gewaltenteilung», sondern dient nur verwaltungsgestaltungszwecken.

ABSTEMPELUNG VON RANDGRUPPEN

Jede präventive Datenbeschaffung ist einem weiteren Dilemma ausgesetzt: Will eine Behörde Daten sam-

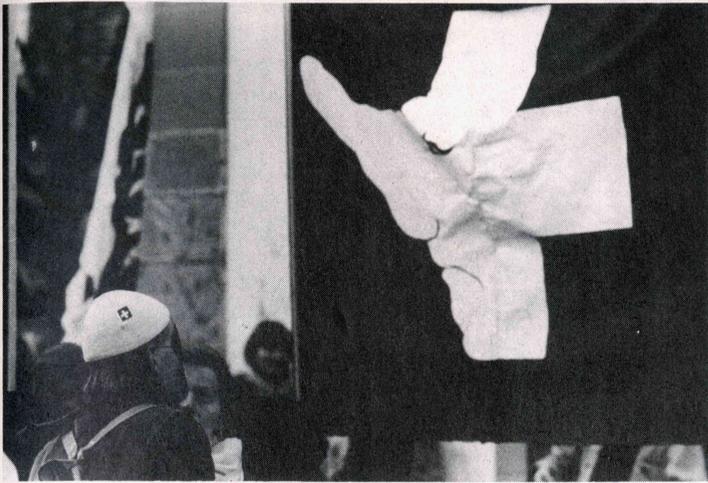
eln, bevor eine Person strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, so muß sie individuelle Prognosen über Gefahren erstellen. Damit werden Menschen als Gefahrenpotential behandelt, ohne daß sie bisher negativ in Erscheinung getreten sind. Dadurch erfolgt eine Abstempelung von Randgruppen (z.B. fremde Staatsangehörige, Obdachlose, Drogenkonsumierende, sog. Asoziale), die sie erst zu dem macht, was sie offiziell nicht werden sollten. Die Abstempelung zu Angehörigen von «Risikogruppen» kann deren gesamte berufliche und persönliche Existenz zerstören. So führt etwa der verfassungsschützerische «Extremismusvorwurf» in der Bundesrepublik bis heute dazu, daß vielen Menschen trotz erklärtermassen gewaltfreier Oppositionstätigkeit berufliche und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten verbaut bleiben.



Die Gesetzesvorlage eröffnet die Möglichkeiten einer fast unbegrenzten Datenbearbeitung durch das Bundesamt. Das EJPD kann fast beliebig die Voraussetzungen festlegen, über welche Vorgänge die Kantone dem Bundesamt «ohne besondere Aufforderung» zu berichten haben.

GRENZENLOSE INFORMATIONSBESCHAFFUNG

Den Sicherheitsorganen wird generell die Befugnis erteilt, geheim und ohne wesentliche Beschränkung der Mittel Informationen zu beschaffen, wobei selbst nicht vor besonders schützenswerten Daten (z.B. Arztge-



heimnis) und der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen haltgemacht wird. Immerhin ist der Katalog der Informationsmittel abschliessend, wodurch offensichtlich Telefonüberwachungen, Hausdurchsuchungen und der Einsatz von verdeckten Fahndern für präventive Zwecke unzulässig wäre.

Mit dieser Gestaltung der Informationsbeschaffung entfernt sich der schweizerische Entwurf vollständig von bundesdeutschen Datenschutzstandards. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt, daß das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen verfassungswidrig sei, weil der Mensch dadurch zum reinen Informationsobjekt degradiert wird. Im bundesdeutschen Recht ist unbestritten, daß Einschränkungen von besonderen beruflichen Geheimhaltungspflichten nur aufgrund eines Gesetzes und nicht zu präventiven, sondern nur zu repressiven bzw. zu konkreten Schutzzwecken erlaubt sind.

Ausserdem verstiesse die schweizerische Regelung wegen Unbestimmtheit gegen das Grundgesetz. Nach der Volkszählungsentscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bedürfen Einschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung einer normklaren, verhältnismässigen Gesetzesgrundlage, aus der Menschen erkennen können, «wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiss». Eine entsprechende, vom deutschen Datenschutzrecht inspirierte Rechtsprechung beginnt sich auch beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu entwickeln.

ZWECKBINDUNG – KEIN WIRKSAMER SCHUTZ

Nach Art. 13 Abs. 4 scheint das Bundesamt nicht unbegrenzt Zweckänderungen von personenbezogenen Daten vornehmen zu dürfen. Genauer betrachtet bieten die Regelungen jedoch keinen wirksamen Schutz.

Bei beschuldigten Personen reicht bereits ein pauschaler Verweis auf die «innere und äussere Sicherheit»

für eine Aufhebung der Zweckbindung. Diese schon im schweizerischen Datenschutzgesetz vorweggenommene Regelung übersieht, daß der Persönlichkeitsschutz im Einzelfall gewichtiger zu bewerten sein kann als das Interesse an der «inneren Sicherheit». Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn der neu verfolgte Zweck rein präventiven Charakter hat. Um die mit solchen Zweckänderungen verbundenen Unwägbarkeiten zu kanalisieren, sehen bundesdeutsche Gesetze verfahrensrechtliche Vorkehrungen bei der (geheimen/verdeckten) Beschaffung und Bearbeitung von Daten vor. Derartige Vorkehrungen sind z.B. der Amtsleiter- oder Richtervorbehalt, die Unterrichtung der Betroffenen, die Unterrichtungspflicht gegenüber unabhängigen Gremien oder die Festlegung von Verwertungsverboten. Derartige Begrenzungen sieht der schweizerische Entwurf nicht bzw. nur rudimentär vor. Übergangen wird Nr. 2.2 der ER-PolizeiDatSchEmpf, wonach die Betroffenen bei Bearbeitung ohne Wissen so bald als möglich unterrichtet werden sollen. Der Entwurf enthält wenig taugliche Differenzierungen bestimmter Datenkategorien, z.B. nach administrativer Zielsetzung, Kontext, Genauigkeit und Verlässlichkeit, obwohl Entsprechendes von Nr. 3 der ER-PolizeiDatSchEmpf gefordert wird.

Ähnlich unwirksam sind die Einschränkungen der Zweckänderungen bei Daten über nichtbeschuldigte Personen. Das Erfordernis gesicherter Anhaltspunkte über Kontakte zu Gefahrenpersonen hat allenfalls den Effekt, unnütze Datenfriedhöfe zu vermeiden, ist aber rechtlich wenig greifbar. Eine totale Zweckentfremdungserlaubnis wird erteilt, wenn die Betroffenen von einer Datenerhebung Kenntnis erhalten haben. Dies steht in diametralem Widerspruch zu dem Zweckbindungsprinzip, das sich europaweit im Datenschutzrecht durchzusetzen beginnt.

Während die Datenweitergabe an ausländische Sicherheitsorgane an bestimmte materielle Voraussetzun-

gen gebunden wird, heiligt innerhalb der Schweiz der Zweck (Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit, Bekämpfung des organisierten Verbrechens) jedes Mittel.

AUSKUNFTSRECHT MINIMAL

In der internationalen Diskussion wird das Auskunftsrecht der Betroffenen als die Magna Charta des Datenschutzes angesehen. Problematisch ist zum einen, wenn die Betroffenen gezwungen werden, beim Auskunftersuchen dieses durch konkreten Sachverhaltsvortrag zu begründen, weil sie damit weitere evtl. äußerst intime Daten über sich offenlegen müssen. Der Verweis auf die positiven Erfahrungen einer entsprechenden Regelung des deutschen Rechts ist unzutreffend. Zwar enthält noch das Bundesverfassungsschutzgesetz eine solche Klausel, nicht aber die Gesetze der Länder. Selbst CDU-regierte Länder verzichten auf eine Begründungspflicht. Nicht weniger problematisch ist die Einschränkung im CH-DSG, wonach die Auskunft wegen «überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit» verweigert werden darf. Aus deutscher Erfahrung gibt es keine Rechtfertigung dafür, den Rekurs zum Datenschutzbeauftragten zu ersetzen durch ein Beschwerdeverfahren gegenüber dem zuständigen Departement und dem Datenschutzbeauftragten nur ein Anhörungsrecht einzuräumen. Für den EU-Bereich soll Art. 14 Abs. 2 EU-DatSchRili sicherstellen, daß ein derartiger Rekurs zur Datenschutzkontrollinstanz in jedem Fall möglich ist.

SCHLUSSFOLGERUNG

Aus bürgerrechtlicher Sicht lässt der Entwurf des Schweizerischen Bundesrates auch im Vergleich mit bundesdeutschem und europäischem Datenschutzrecht viel zu wünschen übrig:

- ◆ Betonung zentralstaatlicher Befugnisse
- ◆ unbestimmte, nicht normenklare Regelungen

- ◆ präventive und geheime Datenerhebung ohne verfahrensrechtliche Grundrechtssicherungen
- ◆ keine Trennung zwischen repressiven und präventiven Sicherheitsdiensten
- ◆ Übergehen des Zweckbindungsprinzips
- ◆ stark eingeschränktes Auskunftsrecht
- ◆ mangelnde rechtsstaatliche Sicherungen bei der Personensicherheitsüberprüfung.

Zwar weisen die nationalen europäischen Rechtsordnungen teilweise vergleichbare Regelungen und Praktiken auf, gegenüber denen aber aufgrund öffentlichen Drucks datenschutz- und verfahrensrechtliche Begrenzungen eingebaut wurden. Verglichen mit diesen immer noch wenigen Sicherungen bewegen sich die schweizerischen Regelungsvorschläge aus bürgerrechtlicher Sicht praktisch auf allen Ebenen auf niedrigem Niveau. Sie sind insofern Vorbild für autoritäre Konzepte, wie sie in allen europäischen Staaten verfolgt werden. Ein Anknüpfen an föderale, demokratische oder liberale Traditionen ist dagegen kaum zu erkennen. Insofern würde sich die Schweiz mit dem Staatsschutzgesetz sicherlich eine exquisite Visitenkarte für das «Europa der Polizeien» schaffen. Für ein «Europa der Bürgerinnen und Bürger» oder für ein «Europa der Bürgerrechte» empfiehlt sich das Land damit jedoch nicht.



Bürgerrechte & Polizei

Jetzt bestellen!

Name:
Vorname:
Adresse:
PLZ, Ort:

Schwerpunkt:

(Parteien)Politik
Innere Sicherheit

August 94

Einsenden an:
Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat,
Postfach 6948,
3001 Bern
Tel. 031 371 48 58
Fax. 031 371 22 58

