

Für einen glasklaren Rechtsstaat

Autor(en): **Lobsiger, Adrian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **100 (2020)**

Heft 1082

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-914696>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

<http://www.e-periodica.ch>

Für einen glasklaren Rechtsstaat

In einem demokratischen Rechtsstaat müssen die Behörden ihre Überwachungstätigkeiten darlegen können. Auch in der Schweiz.

von Adrian Lobsiger

Der schweizerische Rechtsstaat bearbeitet systematisch Daten über Private. Möglich macht dies eine demokratische Politik, die dem Rechtsstaat eine «Lizenz zum Überwachen» in Form des Gesetzes erteilt und Zweck, Umfang, Intensität und Grenzen des behördlichen Wirkens vorgibt. Die Kontrollfunktion im Anwendungsfall übt dabei die apolitische Justiz aus: Sie lässt die Verwertung von Daten zulasten Privater nur dann zu, wenn eine konkrete behördliche Überwachung nachvollziehbar und auf hinreichend bestimmte Normen im Gesetz abgestützt ist.

Nachvollziehbar handeln die Behörden im Rechtsstaat, wenn Politik und Justiz sie in Pflicht nehmen, jede Gesetzesanwendung zu dokumentieren und der breiten Öffentlichkeit Zugang zu ihren Akten zu gewähren. Den entscheidenden Schritt zu einer transparenten Behördentätigkeit hat die Eidgenossenschaft vor 13 Jahren mit Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung getan.

Ein Rechtsstaat, der nicht seine Einwohner, sondern die Rechenschaft schuldenden Behörden ins Glashaus setzt, macht sichtbar, in welchem Ausmass er mit seiner «Lizenz zum Überwachen» in das selbstbestimmte Leben von Privaten eingreift, zu welchen Resultaten die behördlichen Überwachungen führen und mit welchen finanziellen Aufwendungen sie verbunden sind. Nutzen und Schaden der «Lizenz» werden so sichtbar und Anpassungen durch die Politik zugänglich gemacht.

Komplexe Realität


Doch wie sieht die Realität aus? Zum einen stehen dem Zugang der Öffentlichkeit zu Akten taktische Geheimhaltungsinteressen der Überwachungsbehörden des Bundes entgegen. Diesen trug der Gesetzgeber Rechnung, indem er für den Polizeibereich des Bundes gewichtige Ausnahmen vom Geltungsbereich und der Anwendbarkeit des erwähnten Öffentlichkeitsgesetzes vorsah und zugleich die datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte der von Überwachungen Betroffenen einschränkte. Zum anderen heben sich die Organisation der Bundesbehörden, welche Überwachungen durchführen, sowie die Gesetzesgrundlagen, auf die sie sich dabei stützen, in ihrer historisch geprägten Komplexität in eigenartiger Weise von den Verhältnissen in den Kantonen ab: Wäh-

rend Überwachungen dort durch ein einziges Polizeikorps durchgeführt werden, dessen Aufgaben und Befugnisse im kantonalen Polizeigesetz nachgeschlagen werden können, verteilt die Eidgenossenschaft ihre Polizeimacht auf eine Vielzahl von bewaffneten Verbänden, die auf der Grundlage unterschiedlichster Bundesgesetze unter anderem auch für Überwachungen im Einsatz stehen. Diese Verbände finden sich im Bundesamt für Polizei (fedpol), der Eidgenössischen Zollverwaltung sowie dem Nachrichtendienst des Bundes.

Wenn polizeiliche Überwachung verdeckt, das heisst in einer nicht erkennbaren Weise, erfolgt, geht damit eine Täuschung der Betroffenen und indirekt auch eine Einschüchterung der Bevölkerung einher. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Bundesgericht setzen deshalb hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der Gesetze, auf die sich die verdeckte Überwachung zu stützen hat: Wenn der Gesetzgeber in seinen Erlassen mit hinreichender Klarheit vorgibt, unter welchen Voraussetzungen er geheime Eingriffe in die Privatsphäre zulässt, wo er die Grenzen zieht und welchen Rechtsschutz er den Betroffenen garantiert, kann er die Bevölkerung vor polizeilicher Willkür schützen. Ein gläserner und für den Bürger greifbarer Rechtsstaat: Im Zeitalter der digitalen Überwachung ist das wichtiger denn je.

Was dürfen die Polizeien des Bundes?

Die Entwicklung hin zu einem vertrauenswürdigen, gläsernen Rechtsstaat in der Schweiz ist geprägt von historischen Episoden: Im Zuge des sogenannten «Fichenskandals» zum Beispiel kam es 1989 in der Schweizer Bevölkerung zu einem abrupten Vertrauensverlust gegenüber dem Staatsschutz und zur Suspendierung des damaligen Bundesanwalts. Nach Aufarbeitung der als «Fichierung» bezeichneten Datenbearbeitung durch die damals unter dem Kürzel «BUPO» bekannten Bundespolizei verlangte die Politik eine Entflechtung der vielfältigen Aufgaben dieser Behörde. Bundesrat und Parlament setzten im Widerstreit mit den Verfechtern einer Initiative zur Abschaffung des bis anhin nur rudimentär geregelten Staatsschutzes einen Prozess zu dessen Kodifizierung in Gang. Eine erste Volksabstimmung im Jahr 1998 führte dann zunächst zur Weiterführung und ein zweites Plebiszit 2017



«Ein gläserner und für den Bürger greifbarer Rechtsstaat: Im Zeitalter der digitalen Überwachung ist das wichtiger denn je.»

Adrian Lobsiger

Adrian Lobsiger, zvg.

zu einem wesentlichen Ausbau der Staatsschutz­­tätigkeit sowie zur Gründung des heutigen Nachrichtendienstes des Bundes. Letzterer untersteht gemäss dem neuen Bundesgesetz über den Nachrichtendienst einer besonderen politischen Aufsicht sowie einer unabhängigen Fachaufsichtsbehörde, die sich ausschliesslich diesem Dienst widmet. Auch wenn sich an der nachrichtendienstlichen Überwachung bis heute die Geister scheiden, müssen auch deren Kritiker einräumen, dass sich der Staatsschutz heute auf rechtssystematisch übersichtliche und hinreichend bestimmte Gesetzesgrundlagen stützt. So wie dies seit der Schaffung der Schweizerischen Strafprozessordnung auch für die strafverfolgende Überwachungstätigkeit durch die Bundesanwaltschaft der Fall ist.

Wesentlich komplexer wird das Bild hingegen, wenn sich die Betrachtung auf die Überwachung durch die Polizeistellen im fedpol richtet: Der dort tätigen Bundeskriminalpolizei hat der Gesetzgeber nebst vielen andern Aufgaben die Früherkennung von Syndikaten mafiosen Zuschnitts, wie zum Beispiel der sizilianischen Cosa Nostra, zugewiesen. Zur Früherkennung dieser und weiterer Kriminalitätsphänomene, denen ein Gewinnstreben zugrunde liegt, entfaltet die Bundeskriminalpolizei eine verdeckte Tätigkeit, für die sie auf modernste Technik, polizeiliche Observationseinheiten und polizeilich geführte Private zurückgreifen kann. Sie muss sich dabei – im Gegensatz zum Nachrichtendienst, der mit dem Nachrichtendienstgesetz über eine einheitliche Kodifikation verfügt – auf eine schwer zu übersehende Vielzahl von Spezialgesetzen abstützen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich im juristischen Schrifttum die Stimmen mehren, die diesem in die Jahre gekommenen Wirrwarr von Spezialnormen die von der Rechtsprechung verlangte Bestimmtheit und Klarheit absprechen.

Ähnlich wie der Staatsschutz im «Fichenskandal» war auch das fedpol von einer Justizaffäre betroffen: Nachdem die Bundesanwaltschaft, gestützt auf den Einsatz von José Manuel Ramos – einer von der Bundeskriminalpolizei geführten Vertrauensperson –, den später vom Bundesstrafgericht freigesprochenen Bankier Oskar Holenweger überwacht und sich daraus eine veritable Staatsaffäre entwickelt hatte, musste im Jahr 2006 erneut ein amtierender Bundesanwalt das Handtuch werfen. Fünf Jahre später sollte die Affäre dann auch noch dessen Nachfolger, der vorgängig die Bundeskriminalpolizei leitete, einholen. Hauptgrund dafür: Das Gericht erachtete den Einsatz von Ramos, der zuvor in den USA wegen Zugehörigkeit zum berüchtigten Medellín-Kartell zu langen Haftstrafen verurteilt worden war, als Vertrauensperson der Bundeskriminalpolizei für rechtswidrig.

In dieser neuen Krise erwog das Bundesparlament aufgrund von Vorstössen aus den eigenen Reihen, die ungenügenden Rechtsgrundlagen zu sanieren und insbesondere den Einsatz von polizeilichen Informanten und Vertrauenspersonen durch die Bundespolizeien zu regeln. Die Ramos-Affäre schien sich als Chance für den Schweizer Rechtsstaat zu entpuppen: Die selbst für Spezialisten und Polizeipraktiker schwer zu überschauende

Vielzahl von Spezialgesetzen hätte sich so durch ein Polizeigesetz des Bundes ablösen lassen. Doch es sollte nicht dazu kommen: Im Juni 2013 hat der Bundesrat die entsprechenden Arbeiten mit der Begründung eingestellt, dass «keine hinreichende politische Unterstützung für eine umfassende Kodifikation der polizeilichen Aufgaben des Bundes [...] vorhanden» sei. Der fortschreitende Ausbau des präventivpolizeilichen Repertoires der Bundespolizeien erfolgt somit bis heute auf dem Wege der Spezialgesetzgebung. Die jüngste Novelle ist ein Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus mit präventiven Massnahmen (PMT), das dem fedpol bezüglich der Bearbeitung der anfallenden Personendaten weite Spielräume zugesteht.

Bürgerverständliche Kodifizierung

Ähnlich sorgenvoll ist der rechtsstaatliche Ausblick auf die polizeiliche Datenbearbeitung in der Zollverwaltung. Diese möchte ihre Verwaltungsabläufe zur Bewältigung der Zollveranlagung und Abgaben zeitgemäss digitalisieren; ein berechtigtes Anliegen.

Doch der Entwurf zu einem neuen Zollpolizeigesetz sieht vor, ein Zollpolizeiamt zu schaffen und dessen gesamte Belegschaft mit polizeilichen Befugnissen auszustatten. Dem neuen Amt werden bei der Bearbeitung von Personendaten, die dort im Rahmen seiner verwaltungs-, fiskal-, polizei- und kriminalrechtlichen Aufgaben anfallen, grosse Gestaltungsspielräume zugestanden. So ist zurzeit vorgesehen, dass es diese Informationen in einem einzigen System nach weitgehend autonom gestalteten Vorgaben bearbeiten und nach Belieben verknüpfen kann. Dies weckt Bedenken, da es dabei laut Vorlage auch um Daten geht, welche die Intimsphäre sowie religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten der betroffenen Personen beschlagen. Bundesrat und Parlament sollten die Regelung der wesentlichen Grundzüge einer solchen Datenbearbeitung nicht aus den Händen geben. Der Bundesrat hat denn auch signalisiert, dass es diesbezüglich noch zu Anpassungen der Vorlage kommen könnte.

Als Alternative zum immer komplexer und intransparenter anmutenden Weiterausbau von Spezialgesetzen würde sich der Bundespolitik nach wie vor die Alternative anbieten, auch die Überwachung durch das fedpol und die Zollverwaltung konkret und bürgerverständlich zu kodifizieren. Dies im Sinne einer Chance, das Aufgabenspektrum dieser Bundespolizeien in seiner gesamten Breite mit dem Licht eines gläsernen Rechtsstaates zu fluten, ehe ein nächster Skandal an die Pforten des Bundeshauses pocht. ◀

Adrian Lobsiger

ist seit 2016 Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB). Er übt seine Funktion unabhängig und ohne Weisung einer Behörde aus.