# Von der Fiche zum Informationssystem

## 29. April 2010

## Bürgerrechte & Polizei/CILIP 94 (3/2009)

# Der Schweizer Staatsschutz seit dem Fichenskandal

von Viktor Györffy

**Im November 1989, kurz nach dem „Mauerfall", flog in der Schweiz der Fichenskandal auf. Dieser zwang den Staatsschutz, sich von seiner alten Praxis zu verabschieden, und bildete gleichzeitig die Basis für dessen Erneuerung.**

Am Anfang steht ein Anruf der damaligen Bundesrätin Elisabeth Kopp bei ihrem Ehemann, einem bekannten Zürcher Wirtschaftsanwalt. Die Justiz- und Polizeiministerin hat Wind bekommen von Geldwäsche-Ermittlungen gegen eine Firma, in deren Verwaltungsrat auch ihr Gatte sitzt. Sie bittet ihn, umgehend aus dem Gremium auszutreten. Als das Telefongespräch durch eine Indiskretion öffentlich bekannt wird, muss die Bundesrätin den Hut nehmen. Am 31. Januar 1989 wird eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt, die die Amtsführung des Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) durchleuchten soll.

Die Arbeit der PUK, die sich anfangs auf die Person Elisabeth Kopp konzentrierte, nimmt im September 1989 eine Wendung: Die PUK hat eine Sitzung bei der Bundesanwaltschaft. Sie tagt u.a. in dem Raum, wo die damals der Bundesanwaltschaft unterstellte Bundespolizei - faktisch der Inlandsgeheimdienst - ihr Register aufbewahrt. Während des Vortrags eines Beamten beginnen einzelne ParlamentarierInnen spontan, in den Karteikarten (Fichen) zu blättern. Sie suchen nach Einträgen über sich selbst - und sind entsetzt darüber, was sie finden[1]. Am 22. November 1989 veröffentlicht die PUK-EJPD ihren Bericht und beleuchtet darin die Staatsschutz-Praxis ausführlich[2]. Über 900.000 Personen und Organisationen waren fichiert - als angeblich Subversive, potentielle Verräter, Extremisten, Terroristen oder blosse Kontaktpersonen. Kurz nach dem Mauerfall ist damit sichtbar geworden, welche Dimensionen der Kalte Krieg im Innern der Schweiz gehabt hatte: Über Jahrzehnte hinweg hatten Bundespolizei und kantonale Nachrichtendienste das gesamte Spektrum der links-grünen Organisationen, die Gewerkschaften und die verschiedenen neuen sozialen Bewegungen überwacht. Die Daten waren nicht selten an Arbeitgeber oder die Fremdenpolizei weitergeben worden, teilweise mit existenziellen Konsequenzen. Die Empörung, die folgt, ist riesig. Am 3. März 1990 versammeln sich in Bern 35.000 Personen zur Kundgebung „Schluss mit dem Schnüffelstaat", der bis dahin grössten Demonstration der Schweizer Nachkriegsgeschichte. Gefordert wird die Abschaffung der Politischen Polizei, volle Einsicht in Fichen und Dossiers und eine zweite PUK über das Militärdepartement (EMD, heute VBS).

### 350.000 verlangen Ficheneinsicht

Weitere Datensammlungen kommen zum Vorschein, so die Extremistenkartei, in der Personen vermerkt sind, die im Kriegsfall interniert würden. Die später eingesetzte PUK-EMD fördert die

Existenz einer Geheimarmee namens P26 und eines geheimen Geheimdienstes namens P27 zutage[3]. Der Bundesrat muss seine Pläne, alle Akten zu vernichten, aufgeben. Bis zum Stichtag 31. März 1990 beantragen 350.000 Personen Einsicht in ihre Fichen[4]. Die Schweiz ist damit das einzige Land in Westeuropa, wo die Regierung am Ende des Kalten Kriegs gezwungen werden kann, die gesammelten Geheimdienst-Informationen offenzulegen, bevor sie mit 50 Jahren Sperrfrist im Archiv veschwinden. Am 14. Oktober 1991 wird die Volksinitiative „SOS - Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ eingereicht. Sie fordert die ersatzlose Abschaffung der politischen Polizei.

Derweil geht die Schnüffelei allerdings weiter: Im Dezember 1991 berichtet die Wochenzeitung (WOZ), dass die Bundespolizei bereits wieder 25.000 neue Fichen angelegt hat. Der politische Wind beginnt zu drehen. Das Klima wird zunehmend geprägt durch eine Debatte über „organisierte Kriminalität“ und „kriminelle Ausländer“. Der neue Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, erklärt das Jahr 1994 zum „Jahr der inneren Sicherheit“ und treibt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Staatsschutz voran. Am 21. März 1997 beschliesst das Parlament das „Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit" (BWIS)[5]. Die SOS-Initiative ist derweil auf die lange Bank geschoben worden und kommt erst im Juni 1998 zur Abstimmung. Sie wird deutlich verworfen.

**Modernisierung und Verrechtlichung**

Der Staatsschutz hat den politischen Prozess, der am Ende des Kalten Krieges eingesetzt hatte, letztlich dafür nutzen können, sich zu modernisieren und rechtlich abzustützen. Das BWIS setzt ihm zwar Schranken. Es verbietet ihm - noch - die Überwachung von Telefonen und den Einsatz von Wanzen. Die Verrechtlichung der Geheimdiensttätigkeit führt aber vor allen Dingen eine Normalisierung herbei. 1999 wird die Bundespolizei ins Bundesamt für Polizei umgesiedelt und in Dienst für Analyse und Prävention (DAP) umgetauft. Nach dem Abflauen der öffentlichen Aufmerksamkeit und mit dem Gesetz im Rücken entwickelt der Dienst wieder eine zunehmende Eigendynamik. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Kontrolle durch Regierung und Parlament unterbelichtet und der Datenschutz ausgehebelt ist. Die parlamentarische Aufsicht wird durch die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ausgeübt, die sich aus je drei Mitgliedern beider Kammern zusammensetzt. Die Delegation ist selbst weitgehend an Geheimhaltungspflichten gebunden.

Das Einsichtsrecht für die Betroffenen ist weitgehend abgeschafft (Art. 18 BWIS). Wer ein Einsichtsgesuch stellt, setzt ein Prozedere in Gang, bei dem der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) einen Suchlauf mit dem Namen des Betroffenen startet, einen allfälligen Eintrag sichtet und - falls er etwas zu bemängeln hat - eine Empfehlung an den DAP abgibt. Der Betroffene erhält am Ende lediglich eine vom Gesetz vorgegebene, kafkaesk anmutende Antwort, die keinerlei Rückschlüsse darauf zulässt, ob er registriert ist oder nicht. Davon gibt es nur eine eng definierte Ausnahme: Auskunft über eine Registrierung kann dann erteilt werden, wenn damit keine Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit verbunden ist und der gesuchstellenden Person sonst ein erheblicher, nicht wieder gut zu machender Schaden erwächst.

Die Daten werden inzwischen nicht mehr auf altertümlichen Karteikarten und in Papierdossiers erfasst, sondern im Informationssystem ISIS gespeichert. 1997 sind darin bereits 40.000 Personen registriert, im Jahr 2004 über 60.000. 2009 ist die Zahl der elektronischen Fichen auf 118.000 angestiegen, von denen sich - so die Beschwichtigung des Dienstes - nur 6.000 auf SchweizerInnen beziehen[6].

Das massive Übergewicht des Anteils von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit

unter den Registrierten ist nichts Neues. „Terrorismus“ und „organisierte Kriminalität“ wurden und werden vorzugsweise als Bedrohungen aus dem Ausland wahrgenommen. In den jährlichen Berichten zur „inneren Sicherheit“ werden viele Exilorganisationen als „extremistisch“ oder „terroristisch“ klassifiziert[7]. ImmigrantInnen und Flüchtlinge aus „Risikostaaten“, also insbesondere jenen, in denen bewaffnete Konflikte herrschen, stehen unter besonderer Beobachtung. Der DAP hat nicht umsonst Online-Zugang zum Informationssystem des Bundesamtes für Migration. In dessen Auftrag überprüft er jährlich Tausende von Asyl-, Visums- und Einbürgerungsgesuchen. Zahlen dazu werden jedoch seit Anfang des Jahrzehnts nicht mehr in den Sicherheitsberichten veröffentlicht und sind auch auf Anfrage nicht zu erhalten.

**Registrierung politischer Betätigung**

Wie der DAP an Informationen gelangt und wen er im Visier hat, erschliesst sich nur bruchstückhaft. Am 24. Januar 2004 kesselt die Polizei auf dem Bahnhof Landquart 1.082 Personen ein, die auf dem Rückweg von einer friedlich verlaufenen Demo gegen das World Economic Forum (WEF) sind. Die Bündner Polizei erfasst die Daten aller Festgehaltenen und liefert sie später auf Ersuchen an den DAP nach Bern. Offenbar kein Einzelfall: Gegenüber den Medien betont der DAP, die Bündner Polizei hätte die angefallenen Daten eigentlich von sich aus melden müssen. Das BWIS verpflichte die Kantone zur unaufgeforderten Meldung und zwar „immer dann, wenn es um Verbindungen zum gewalttätigen Extremismus gehen könnte“. Das gelte auch für Personalien, die die Polizei bei Kontrollen am Rande von Demonstrationen erhebe und sei keine Extra-Regelung im Zusammenhang mit dem WEF. „Der DAP hat solche Daten auch nach dem G8-Gipfel im Juni 2003 erhalten.“ Damals wurden in Lausanne und Genf Hunderte von DemonstrantInnen kontrolliert. In Bezug auf die in Landquart erhobenen Daten versichert der DAP zwar, es würden nicht alle im ISIS erfasst, sondern nur jene, bei denen sich ein „gewalttätig extremistischer“ Zusammenhang zeige. Wie er das anhand der Namen, Vornamen, Geburtsdaten, Heimatorten, Adressen und Telefonnummern der Betroffenen beurteilen will, bleibt schleierhaft[8].

Hier zeigt sich die Unschärfe des gesetzlichen Konzepts. Das BWIS erlaubt zum einen die Erfassung bei Verdacht auf gewalttätigen Extremismus, wobei sich ein solcher Verdacht, wie die bekannt gewordenen Fälle illustrieren, sehr leicht konstruieren lässt. Zum anderen setzt das Gesetz scheinbare Schranken: Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit dürfen nicht bearbeitet werden. Die Bearbeitung ist jedoch dann zulässig, wenn „der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen“ (Art. 3 BWIS).

**Neue Einsichtsgesuche**

Wie wenig wirksam die gesetzlichen Schranken sind, zeigen die wenigen Fälle, in denen es Betroffenen gelingt, Informationen über ihren Eintrag im ISIS zu beschaffen. Im Sommer 2008 deckt die Geschäftsprüfungskommission des Basler Kantonsparlaments, des Grossen Rates, auf, dass der DAP sechs seiner Mitglieder registriert hat[9]. Anlass dafür dürfte gewesen sein, dass eine kurdischsprachige Zeitung ihre Freude über die Wahl der kurdisch- und türkischstämmigen Grossräte ausgedrückt hat. Wenig später werden weitere Fälle bekannt: Eine andere Basler Parlamentarierin wird registriert, weil sie Anfang 2007 an vertraulichen Verhandlungen mit der Kantonspolizei über eine mögliche Bewilligung einer Anti-WEF-Demonstration beteiligt gewesen ist, wobei die Gespräche von der Polizei selbst initiiert worden sind. Ein türkischstämmiger Grossrat wird aufgrund seiner Kontakte zu türkischen und

kurdischen Organisationen erfasst. Er weist darauf hin, dass er diese Beziehungen seit Jahren pflege - nicht zuletzt im Auftrag der staatlichen Integrationsstellen.

In Bern hat ein linker Aktivist, der inzwischen als Journalist für die WOZ tätig ist, mehrere unliebsame Begegnungen mit einem kantonalen Staatsschützer. Am 19. Januar 2008 verlässt der Betreffende das Berner Büro der WOZ, um über die für diesen Tag angekündigte Kundgebung gegen das WEF zu berichten. Weit kommt er nicht. An der Haustür wird er von besagtem Staatsschützer namentlich begrüsst und anschliessend von mehreren Polizisten festgenommen. Am 31. März 2008 stellen der Journalist, die WOZ sowie weitere Personen und Organisationen, die in denselben Räumlichkeiten tätig sind, das Gesuch um Einsicht ins ISIS.

Der Datenschutzbeauftragte macht für einmal von der Ausnahmebestimmung des BWIS Gebrauch und erteilt im Sommer 2008 Auskunft. Dabei stellt sich heraus, dass der Journalist mit Bezug auf seine früheren politischen Aktivitäten registriert ist, wobei keiner der Einträge den Eindruck „gewaltextremistischer" Betätigung vermittelt. Verzeichnet ist auch die Feststellung der Personalien bei der erwähnten Polizeiaktion in Landquart im Januar 2004. In den Daten der WOZ ist u.a. Vermerkt, dass der DAP im Jahre 2001 einer „ausländischen Behörde" mitgeteilt hat, „dass die WOZ eine Zeitung ist." Um welche Behörde es sich handelt und zu welchem Staat sie gehört, geht aus der Auskunft nicht hervor. Ein weiterer Treffer bezieht sich auf einen Zürcher Stadtparlamentarier. Er ist erfasst, weil er 2005 ein Gesuch für eine - bewilligte und friedlich verlaufene - Demonstration für den Frieden in Palästina eingereicht hatte[10].

In der Folge verlangen weitere Personen und Organisationen Auskunft darüber, ob sie im ISIS verzeichnet sind. Den meisten schickt der EDÖB nur die nichtssagende Standardantwort. Einzelne erhalten Auskunft über ihre Registrierung, darunter ein langjähriges Mitglied von Amnesty International und eine bekannte Menschenrechtsaktivistin.

Keine Information erhält dagegen ein in Basel wohnhafter polnischer Journalist: Am 26. Januar 2008 verhindert die Basler Polizei mit einem Grossaufgebot eine unbewilligte Kundgebung gegen das WEF. Sie nimmt 66 Personen in Gewahrsam, darunter den polnischen Journalisten, der gerade ein Strassentheater beobachtet. Die Daten der Festgenommenen werden an den DAP übermittelt. Der Journalist findet überdies heraus, dass deutsche Partnerdienste dem DAP Informationen geliefert haben[11].

In Deutschland ist er aufgrund seiner dortigen Einträge schon mehrfach in seiner journalistischen Arbeit behindert worden[12]. Der Journalist versucht in der Folge, über das Rechtsmittelverfahren Einsicht zu erhalten. Zur Zeit ist der Fall am Bundesgericht anhängig.

**Neue Forderungen**

Nach dem 11. September 2001 wird auch in der Schweiz die Forderung erhoben, die Kompetenzen des Geheimdienstes auszubauen. Nach einigen Anläufen bringt der Bundesrat am 15. Juli 2007 einen entsprechenden Vorschlag ins Parlament ein[13]: Zur Bekämpfung von Terrorismus soll der DAP Post, Telefon und E-Mail überwachen, Räumlichkeiten abhören und Computer hacken dürfen. Geregelt werden soll überdies die Bezahlung von Spitzeln und die Schaffung von Tarnidentitäten, wobei der Gesetzentwurf hier der Praxis hinterherhinkt: Der DAP kontaktiert offenbar schon seit Jahren gezielt Personen, um sie als Informanten zu gewinnen. So sind im Jahr 2002 Aktivisten einer regionalen globalisierungskritischen Organisation aus Luzern von einem freundlichen Herrn vom DAP zu einem informellen Gespräch vorgeladen worden. Als die WOZ den Dienst darauf anspricht, erhält sie die lapidare Antwort: „Das machen wir quasi ständig[14]."

Der Entwurf stösst auf Widerstand. „grundrechte.ch“ lanciert einen öffentlichen Appell an die Eidgenössischen Räte, auf den Entwurf nicht einzutreten[15]. Im April 2009 weist das Parlament die Vorlage an den Bundesrat zurück und fordert, präzis zu definieren, bei welchen Verdachtsmomentendas präventive Abhören zum Zug kommen darf. Zudem soll eine parlamentarische Aufsicht eingebaut und sauber geklärt werden, ob sich eine Überwachung ohne konkreten Tatverdacht mit der Verfassung verträgt. Der Bundesrat holt ein juristisches Gutachten ein, das zum Schluss kommt, eine Nachbesserung sei verfassungsrechtlich geboten[16]. Ende 2009 lässt er verlauten, die Vorlage würde erst 2013 wieder ins Parlament eingebracht. Bis dahin würden weitere Anhörungen und Diskussionen geführt[17]. Inzwischen ist der DAP aus dem Bundesamt für Polizei herausgelöst worden und untersteht nun wie der Auslandsgeheimdienst dem Verteidigungsministerium. Von der Integration der beiden „zivilen“ Dienste erhoffen sich Bundesrat und Parlament mehr „Effizienz“. Mehr Transparenz dürfte unter dem militärpolitischen Dach nicht zu erwarten sein.

Das politische Umfeld hat sich in den letzten zwanzig Jahren mehrfach grundlegend geändert. Das Anfang der 90er Jahre in breiten Kreisen vorhandene Wissen darüber, dass Geheimdienste grundsätzlich Fremdkörper in einer demokratischen Gesellschaft sind, ist weitgehend verschwunden. Die Optik des Staatsschutzes ist in vielem dieselbe geblieben, namentlich in Bezug auf ausserparlamentarische soziale Bewegungen und Exilorganisationen aus „Risikostaaten“. In diesen Bereichen scheint nach wie vor niemand vor Überwachung sicher. Dass die Daten heute in elektronischer Form gesammelt werden, schafft allerdings völlig neue Möglichkeiten, was den Zugriff, den Austausch und die Analyse betrifft, und macht die Daten gegenüber dem Zeitalter der papiernen Fichen und Dossiers ungleich gefährlicher.

Dass der DAP seine Sammelwut begrenzt, ist unwahrscheinlich. Umso wichtiger wäre es, endlich ein griffiges Auskunftsrecht über ISISEinträge zu schaffen, wie dies von verschiedener Seite gefordert wird. Der EDÖB selbst spricht sich dezidiert für das Auskunftsrecht aus. Die GPDel hat angekündigt, die Tätigkeit des DAP vertieft untersuchen und dabei alle Einträge in ISIS überprüfen zu wollen - eine Herkulesarbeit, die im Übrigen die Einsicht der Betroffenen nicht zu ersetzen vermag. Falls das Parlament nicht bereit ist, das Auskunftsrecht einzuführen, bleibt als weitere Möglichkeit der Gang nach Strassburg: Die heutige Regelung ist mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte definitiv nicht kompatibel[18].

1 Interview mit Niklaus Oberholzer in der WOZ vom 29.10.2009

2 www.parlament.ch/poly/berichte/ed-berichte-puk-ejpd.pdf

3 www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-puk/Documents/ed-berichte-puk-emd.pdf

4 Die Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz (ASS) beginnt, Kopien von Fichen und Akten derjenigen Personen und Organisationen zu sammeln, die Einsicht erhalten haben, und übergibt die gesammelten Bestände später dem Sozialarchiv (www.sozialarchiv.ch).

5 www.admin.ch/ch/d/sr/c120.html; das Referendum gegen das Gesetz scheitert, weil innerhalb der Frist von drei Monaten 300 Unterschriften zu wenig zusammenkommen.

6 www.woz.ch/artikel/2009/nr44/schweiz/18545.html

7 www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/bericht_innere_sicher

heit.html

8 www.woz.ch/artikel/inhalt/2004/nr27/Schweiz/10190.html

9 https://grundrechte.ch/2008/aktuell26062008.shtml

10 www.woz.ch/artikel/2008/nr30/schweiz/16664.html; https://grundrechte.ch/2008/aktuell 23072008.shtml

11 Gerade wenn es um die Antiglobalisierungsbewegung geht, werden eifrig Daten mit ausländischen Diensten ausgetauscht. Während des G8-Gipfels in Genua 2001 sassen Geheimdienstbeamte aus der Schweiz und Italien mit ihren Computern Seite an Seite.

12 www.woz.ch/artikel/2009/nr05/schweiz/17426.html

13 BWIS II; BBl 2007 5037; https://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/5037.pdf

14 www.woz.ch/archiv/old/02/35/6742.html

15 https://grundrechte.ch/2008/appell-bwis/index.shtml; der Verein grundrechte.ch ist die Nachfolgeorganisation der Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz (Ass).

16 www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/04607/index.html?lang=de#sprungmarke_0_40

17 https://grundrechte.ch/2009/Tagi_30122009.pdf

18 vgl. insb. die Urteile Gaskin gegen das Vereinigte Königreich, MacMichael gegen das Vereinigte Königreich, Klass u.a. gegen Bundesrepublik Deutschland, Leander gegen Schweden, Rotaru gegen Rumänien und Segerstedt-Wiberg gegen Schweden