

Staatsschutzgesetzgebung auf Abwegen

Zur Reform des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) soll einer tiefgreifenden Reform unterzogen werden. Die Autoren warnen vor zu weit gehenden Möglichkeiten des Eingriffs in die Grundrechte. Der Nationalrat behandelt das Geschäft am Mittwoch.

Von Lucien Müller, Nina Widmer und Prof. Rainer J. Schweizer (St. Gallen)

Zur Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen politischen oder militärischen Nachrichtendienstes und des verbotenen Handels mit Proliferationsgütern sollen mit der BWIS-II-Reform «besondere Mittel der Informationsbeschaffung» eingeführt werden: die präventive Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die Beobachtung von Personen an nicht allgemein zugänglichen Orten (wie Privat- und Geschäftsräumen oder Hotelzimmern) auch mittels technischen Überwachungsgeräts sowie die geheime Online-Durchsuchung von Datenverarbeitungssystemen. Als Rechtfertigung angeführt werden «Lücken im präventiven Abwehrdispositiv» und eine erhöhte Terrorgefahr.

Zahlreiche Rechtsgüter betroffen

Im heute geltenden BWIS aus dem Jahr 1997 wird ganz bewusst auf solche Informationsbeschaffungsmittel verzichtet, weil schwere Grundrechtseingriffe erst bei Verdacht einer Straftat und nicht präventiv gegen irgendwelche als «verdächtig» erscheinende Gruppen und erst recht nicht unter besonderer Geheimhaltung erfolgen sollen. Telefonabhörungen z. B. können nur in hängigen Strafverfahren durchgeführt werden. Mit dem Einsatz der vorgesehenen heimlichen Überwachungsmassnahmen sind indessen zahlreiche, massive Grundrechtseinschränkungen verbunden: Nicht nur handelt es sich um schwere Eingriffe in die Privatsphäre und das Familienleben, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die persönliche Freiheit. Berührt werden auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungs-, Versammlungs- und die Wirtschaftsfreiheit. Auf jeden Fall bedarf die angestrebte Reform besonders sorgfältiger Prüfung. Dieser Auffassung ist auch die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates. Sie beantragt dem Rat, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen.

Ängste in Bezug auf terroristische Bedrohungen sind ernst zu nehmen. Nur ist fraglich, ob sich die Sicherheitslage in der Schweiz - insbesondere aufgrund terroristischer Bedrohungen - denn tatsächlich in einem solchen Ausmass verschlechtert hat, dass der Staatsschutz für seine präventive Nachrichtenbeschaffung zwingend mit derart weit gehenden Befugnissen ausgestattet werden muss. Dies scheint, wie die Botschaft zum Gesetzesentwurf selbst ausführt, gerade in Bezug auf den besonders bedrohlichen islamistischen Terrorismus fraglich: «Nach heutiger Beurteilung ist die Schweiz nach wie vor kein primäres Ziel von islamistischem Terrorismus.» Diese Feststellung vom Sommer 2007 ist auch heute zutreffend. Starke Zweifel sind auch an der Behauptung angebracht, ausländische Nachrichtendienste würden sich u. U. mit Informationen zurückhalten, wenn der Schweizer Inlandnachrichtendienst künftig nicht über solche

Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung verfüge. Gemäss eigenen Angaben des Bundesamtes für Polizei im Rechenschaftsbericht 2007 bestehen «zahlreiche Kontakte zu ausländischen Partnerdiensten»; es werde heute «ein grosses Volumen an Informationen ausgetauscht».

Unbeschränkte Eingriffsbefugnisse

Besorgniserregend ist der grosszügige Umgang mit offenen Formulierungen im Gesetzesentwurf. Schon die Begriffe «innere» und «äussere Sicherheit» bedürfen einer näheren Umschreibung. Denn es ist die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und verbotenen Handel mit Proliferationsgütern, welche den Einsatz der besonderen Informationsbeschaffungsmittel rechtfertigen, aber gleichzeitig auch begrenzen soll (vgl. Art. 18a Abs. 1 E-BWIS II). Eine einheitliche Definition der - ohnehin schwer auseinanderzuhaltenden - Begriffe findet sich jedoch weder auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe noch in der Rechtsprechung. Deshalb vermögen die Begriffe der äusseren und inneren Sicherheit den Mitteleinsatz kaum zu beschränken. Entsprechendes gilt für den Begriff des Terrorismus. Eine eigentliche, allgemeine Definition des Terrorismus besteht weder in der Schweiz noch im Ausland, und die Schweiz hat auch ganz bewusst darauf verzichtet, den Begriff im Gesetz selbst zu definieren. Nur auf Verordnungsstufe findet sich eine Umschreibung der «terroristischen Aktivitäten». Diese weist jedoch nur wenig Konturen auf und verfügt nicht über das nötige Mass an demokratischer Legitimation.

Schliesslich sind vor allem auch die Begriffe wie «mutmasslicher Gefährder» oder «konkrete und aktuelle Tatsachen» (vgl. Art. 18b und Art. 18k-18m E-BWIS II) allen möglichen Auslegungen zugänglich. Rechtfertigt z. B. die Teilnahme an einem gegenüber dem Westen kritisch eingestellten Internetforum bereits eine Online-Durchsuchung? Man bedenke, dass heute offenbar schon ausländische Medienberichte ausreichen, damit jemand vom Staatsschutz beobachtet wird.

Derartig offene und unbestimmte Rechtsnormen führen dazu, dass die rechtsanwendenden Behörden einen ausserordentlichen Handlungsspielraum erhalten. Gerade wenn der Staatsschutz künftig heimliche, die Grundrechte stark einschränkende Überwachungen durchführen darf, hat der Gesetzgeber dessen Ermessensspielraum möglichst präzisen Vorgaben und Beschränkungen zu unterwerfen. Mit den verwendeten Formulierungen wird aber bloss vorgetäuscht, dass eigentliche Eingriffsschwellen bestehen.

Kontroll- und Rechtsschutzdefizite

Im Bereich des - verdeckt operierenden - Staatsschutzes ist der Einsatz gerichtlicher Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeiten von ganz entscheidender Bedeutung. Richtigerweise wird denn auch verlangt, dass das Bundesverwaltungsgericht den Einsatz der besonderen Mittel der Informationsbeschaffung genehmigen muss (Art. 18d E-BWIS II). Doch der Informationsvorsprung des Bundesamtes und die Einseitigkeit des Verfahrens wecken ernsthafte Zweifel daran, ob dem Gericht überhaupt sämtliche Umstände des Sachverhalts dargelegt werden können. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sind Kontrolldefizite sehr wahrscheinlich. Diese werden auch nicht durch

die Pflicht zur nachträglichen Information der (mit)überwachten Personen (Art. 18i Abs. 1 E-BWIS II) beseitigt. Denn von dieser Mitteilung kann abgesehen werden, wenn es die innere oder äussere Sicherheit des Landes oder die Beziehungen zum Ausland erfordern. Dabei handelt es sich wiederum um offene, unbestimmte und stark auslegungsbedürftige Begriffe. Ein Verzicht auf Mitteilung ist zwar durch das Bundesverwaltungsgericht zu genehmigen, doch sind auch hier dessen Überprüfungsmöglichkeiten begrenzt. Zudem hat die bisherige Staatsschutzpraxis gezeigt, dass die nachträgliche Mitteilung einer Datenbearbeitung die seltene Ausnahme ist.

Die Befugnis der Staatsschutzbehörden zum Einsatz der - bisher den Strafverfolgungsbehörden vorbehaltenen - Zwangsmassnahmen, die gegen einen «Gefährder» losgelöst von einem Anfangsverdacht und ohne Gewährung strafprozessualer Garantien eingesetzt werden, führt zu einem ausgeprägten Machtausbau der Exekutive. Das Risiko von sich eigendynamisch entwickelnden Aktivitäten und willkürlichem Staatshandeln wird erhöht. Damit gewinnt die Frage der Aufsicht über die Exekutivgewalt an Bedeutung. Ob jedoch die Kontrolle der nachrichtendienstlichen Aktivitäten durch die parlamentarische Geschäftsprüfungsdelegation, die sich in der Regel auf politische Themen und regulatorische Fragen beschränkt, eine genügende Aufsicht über die Rechtmässigkeit der Informationsbeschaffungen darstellt, ist zweifelhaft. Anders als die Bundesanwaltschaft untersteht der Staatsschutz keiner fachlichen Aufsicht durch ein Gericht.

Rückschritt beim Staatsschutz

Mit der BWIS-II-Reform sind schwerwiegende Einschränkungen von Freiheitsrechten und damit Gefahren für die demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung unseres Landes verbunden. Dabei befindet sich die Schweiz weder in einer ausserordentlichen Sicherheitslage noch gar in einem staatlichen Notstand. Vor allem ist höchst zweifelhaft, ob Parlament und Gerichte des Bundes das mit so weit reichenden Befugnissen ausgestattete Amt wirksam kontrollieren können. Der Einsatz verdeckter, invasiver Informationsbeschaffungsmittel im Gefahrenvorfeld sollte richtigerweise den gerichtlich geleiteten Strafverfolgungsbehörden vorbehalten bleiben (vgl. Art. 260 bis StGB: «Strafbare Vorbereitungshandlungen»). Falls sich die Bedrohungslage in der Schweiz und im benachbarten Ausland tatsächlich erheblich verschärft, wäre die Lösung in einer Anpassung des Strafprozessrechts und allenfalls des materiellen Strafrechts zu suchen.

Zudem könnte ein erleichterter, grenzüberschreitender Austausch von Informationen auch aus polizeilichen Erkenntnisverfahren zugelassen werden, wie ihn der von der EU notifizierte Rahmenbeschluss des Rates vom Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten vorsieht. Sollte sich der Gesetzgeber aber für den vorgeschlagenen massiven Ausbau der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffungsmittel entscheiden, ist es jedenfalls unumgänglich, dass die Voraussetzungen für deren Einsatz deutlich enger und präziser gefasst werden. Sonst müsste spätestens dann von einem Rückschritt in der Staatsschutzgesetzgebung gesprochen werden.