

Das digitale Zeitalter verleiht der Überwachung und der Sammlung von Daten neue Brisanz. infoclio.ch hat im November 2014 die Tagung «Datenschutz und Geschichtswissenschaften» organisiert, um die neuen und alten Herausforderungen im Umgang mit den personenbezogenen Daten zu diskutieren. Die Texte zur Tagung beleuchten die Geschichte und die neusten Entwicklungen des Datenschutzes. Sie geben Einblick in die Arbeit mit personenbezogenen Daten in den Archiven und thematisieren, wie sich der Datenschutz auf die historische Forschung auswirkt.

infoclio.ch, das Fachportal für die Geschichtswissenschaften der Schweiz, ist ein digitaler Treffpunkt für Historikerinnen und Historiker. infoclio.ch bietet verschiedene Dienstleistungen für alle an der Geschichte interessierten Personen, erleichtert den Zugang zur Online-Infrastruktur für die historische Forschung und fördert die digitalen Geschichtswissenschaften in der Schweiz.

Alle Angebote von infoclio.ch sind frei zugänglich unter [www.infoclio.ch](http://www.infoclio.ch)



# Datenschutz und Geschichts- wissenschaften

Rückblicke und Standpunkte

Hrsg.

E. Natale

E. Kurmann

J. Baumann

C. Stettler

**infoclio.ch**

## **Datenschutz und Geschichtswissenschaften**

Rückblicke und Standpunkte

**Enrico Natale: Vorwort** 4

**Marc Bühlmann: Freiheit versus Sicherheit** 7

Der Datenschutz in der politischen Debatte  
der letzten hundert Jahre

**Viktor Györfy: Eine Bürgerbewegung ist gefragt** 23

Personenbezogene Daten und Menschenrechte

**Georg Kreis: Die Realität der Wahrnehmung** 29

Wie es 1989 zur Fichenaﬀäre kam – und was sie (nicht) bewirkt hat

**Christoph Graf: Zwischen Datenschutz  
und Forschungsfreiheit** 39

Die Problematik der Archivierung personenbezogener Unterlagen

**Joachim Förster: Zwischen Forschungsfreiheit  
und Persönlichkeitsrechten** 51

Die Verwendung von Stasi-Unterlagen durch Wissenschaft  
und Forschung

**Beat Gnädinger: Das Recht auf Datenzugang  
im Kanton Zürich** 59

Grundlagen, Praxis, Perspektiven

**Sara Galle: Akteneinsicht für die Forschung** 69

Die Akten der «Kinder der Landstrasse» und  
der Schutz von Personendaten

**Marco Jorio: Wo beginnt das öffentliche Interesse?** 77

Das Beispiel der Biographie-Artikel des «Historischen  
Lexikons der Schweiz»

**Eliane Kurmann: Einsicht mit Rücksicht?** 85

Der Zugang zu personenbezogenen Daten  
im Archiv – Bilanz einer Podiumsdiskussion

Impressum 97

## Vorwort

Im Juni 2014 enthüllte der Agent Edward Snowden in den Medien die flächendeckenden Überwachungspraktiken der elektronischen Kommunikation durch die Regierungen der USA und ihrer Verbündeten. Diese Enthüllungen wurden zu einem Zeitpunkt publik, in dem in der Schweiz das Nachrichtendienstgesetz und das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs revidiert wurden, und lancierten die Debatte über den Schutz und die Grenzen der Privatsphäre im digitalen Zeitalter von Neuem.

Vom globalen Ausmass bis zu lokalen Angelegenheiten – der Datenschutz wirft auf allen gesellschaftlichen Ebenen Fragen auf. infoclio.ch machte den Datenschutz zum Thema seiner Jahrestagung 2014 und verfolgte dabei zwei Ziele: Zum einen wurde der Datenschutz kritisch und aus einer historischen Perspektive hinterfragt und zum andern diskutiert, wie sich die Auslegung des Datenschutzes auf die historische Forschung auswirkt.

Die neun Beiträge dieses Bands geben einen Überblick über die Entwicklung des Datenschutzes in der Schweiz in den vergangenen dreissig Jahren, die sowohl durch gesetzgeberische Veränderungen wie auch durch die Krisen des kollektiven Gedächtnisses gekennzeichnet ist. Aus verschiedenen Perspektiven werden zudem die komplexen Verflechtungen beleuchtet, die sich aufgrund der verwobenen Interessen in der Frage des Datenschutzes ergeben.

In den Jahren 1989 und 1990 wurde die Schweiz durch den Fichen-skandal erschüttert. Die Aufdeckung der Überwachungspraktiken der Staatsschutzbehörden gegenüber eines überraschend grossen Teils der Bevölkerung und vor allem der politischen Linken schockierte die öffentliche Meinung. Zwei Jahre später wurde das erste Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) angenommen. Es garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht zu erfahren, ob und zu welchem Zweck Daten über sie gesammelt werden.

Das Corpus Delicti – der Fichenbestand umfasste rund 900'000 Karteikarten – machte turbulente Entwicklungen durch. Der Bundesrat hatte den Bestand aufgrund der personenbezogenen Informationen, die auf den Fichen registriert sind, bereits zur Vernichtung freigegeben. Infolge von breitem Protest und Interventionen, welche die Bedeutung des Bestands für den Nachvollzug des staatlichen Handelns und die Arbeit der

Geschichtsforschenden betonten, wurden die Fichen schliesslich doch zur Aufbewahrung dem Schweizerischen Bundesarchiv übergeben.

Der Zugang zu personenbezogenen Daten wird oft widersprüchlich beurteilt, weil unterschiedliche Interessen im Spiel sind. Im Namen des «Rechts auf Vergessen» sind es nicht selten die Betroffenen selbst, welche die Vernichtung von Dokumenten verlangen, die sie für das an ihnen verübte Unrecht verantwortlich sehen. Dies war etwa der Fall bei den Opfern zwangsfürsorgerischer Massnahmen in der Schweiz oder im Rechtsstreit Costeja González gegen Google, der durch den Gerichtshofs der Europäischen Union beurteilt wurde.<sup>–1</sup>

Historikerinnen und Historiker verlangen einen raschen und umfassenden Zugang zu den Dokumenten. Einige Forschende befürchten, dass sich mit dem Ausbau des Datenschutzes der Zugang zu den Archiven erschwert. Über das geltende Gesetz hinaus drohen auch aktuelle Ereignisse auf die Zugangsbedingungen Einfluss zu nehmen. So hat etwa einige Monate nach den Enthüllungen von Edward Snowden das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Schutzfrist seiner Bestände um dreissig Jahre verlängert. Zur Begründung verwies das VBS auf die Gefahren, die mit der Publikation der Inventare im Internet verbunden seien.<sup>–2</sup>

Zahlreiche ähnliche Beispiele werden in den folgenden Beiträgen thematisiert. Insgesamt erscheint der Datenschutz als Garant des Gleichgewichts zwischen verschiedenen Interessen, das immer wieder neu ausgelotet werden muss. Wir hoffen, dass diese Publikation dazu beiträgt, die aktuelle Situation fassbarer zu machen, und den Standpunkt der Historikerinnen und Historiker darzulegen.

*Enrico Natale*, Direktor infoclio.ch

---

1 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil in der Rechtssache C-131/12.

2 ATS/SDA: Verteidigungsdepartement sperrt Archive für 80 statt 50 Jahre.

---

#### Literaturverzeichnis:

- ATS/SDA: Verteidigungsdepartement sperrt Archive für 80 statt 50 Jahre, SWI swissinfo.ch, <<http://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/verteidigungsdepartement-sperrt-archive-fuer-80-statt-50-jahre/40594940>>, Stand: 04. 11. 2014.
- Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil in der Rechtssache C-131/12, Pressemitteilung 70/2014, 13. 05. 2014. Online: curia.europa.eu, <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-05/cp140070de.pdf>>, Stand: 21. 04. 2015.

## Freiheit versus Sicherheit

Der Datenschutz in der politischen Debatte der letzten hundert Jahre

**Marc Bühlmann**

*Ideengeschichtlich wäre zu erwarten, dass sich bürgerlich-liberale Parteien gegen Staatseingriffe in die persönlichen Rechte zur Wehr setzen, während linke Parteien diese Eingriffe im Dienst des Allgemeinwohls befürworten. Aber es ist die Linke, die sich seit Jahrzehnten für den Schutz informationeller Selbstbestimmung einsetzt.*

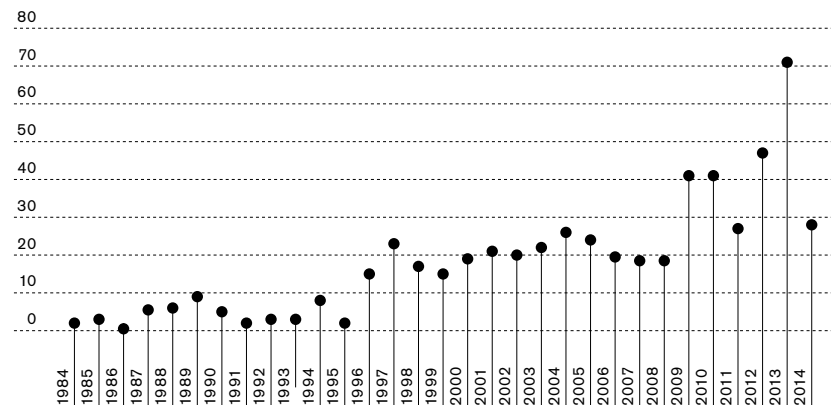
Das Ziel des Beitrags ist die Beleuchtung der politischen Debatte zum Thema Datenschutz in den letzten hundert Jahren in der Schweiz. Diskutiert werden die Positionen der wichtigsten politischen Parteien. Ausgangspunkt ist ein vermeintlicher Widerspruch: In der Schweiz setzt sich die politische Linke für die Stärkung des Datenschutzes ein, während die bürgerlichen Parteien für die Einschränkung informationeller Persönlichkeitsrechte einzustehen scheinen. Die ideologische Verortung auf einer Links-Rechts-Achse würde aber eigentlich erwarten lassen, dass liberale, bürgerliche Parteien sich für individuelle Freiheitsrechte und ergo für die Stärkung des Datenschutzes einsetzen, während die stärker staatsorientierte Linke der Einschränkung von Persönlichkeitsrechten zugunsten einer egalisierenden Kontrolle durch den Staat wenig entgegensetzt.

Dieser Widerspruch lässt sich mit einer Analyse der Positionen der Schweizer Parteien in der Debatte zum Thema Datenschutz ansatzweise erklären. Eine quantitative Betrachtung der parlamentarischen Debatten zwischen 1980 und 2014 zeigt, dass in den über die Zeit stark zunehmenden Diskussionen zum Thema Datenschutz in der Tat ein pointierter Links-Rechts-Gegensatz besteht: Während sich die Sozialdemokratische Partei (SP) und die Grüne Partei (GP) stark für einen Ausbau informationeller Persönlichkeitsrechte einsetzen, nehmen die freisinnig-demokratische FDP, die Liberalen (FDP), die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Positionen ein, mit denen der Datenschutz beschnitten wird. Mit einer qualitativen Aufarbeitung der wichtigsten Ereignisse und gesellschaftspolitischen Debatten zum Thema Datenschutz in den letzten rund hundert Jahren lassen sich diese Positionen erklären.

Datenschutz wird in diesem Beitrag breit definiert. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist dann als gefährdet zu betrachten, wenn staatliche oder wirtschaftliche Akteure ein Interesse an der Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung oder Bearbeitung von Personendaten bekunden. Der Gesetzgeber ist hierbei mindestens dreifach gefordert. Bei staatlichen Interessen muss abgewogen werden, ob und wie stark informationelle Selbstbestimmungsrechte eingeschränkt werden sollen, damit die öffentliche Sicherheit gewahrt wird. Bei der Entwicklung von neuen Kommunikationstechnologien muss entschieden werden, ob und welche gesetzlichen Schranken gesetzt werden sollen. Eine Abwägung muss zudem hinsichtlich wirtschaftlicher und administrativer Effizienz vorgenommen werden: Die Bearbeitung, Aufbewahrung oder Verknüpfung von Daten

Abbildung 1

**Zahl parlamentarischer Vorstösse und Geschäfte zum Thema Datenschutz**



liefern nicht nur entscheidungsrelevante statistische Grundlagen, sondern können auch Kosten sparen. Es bestehen zudem Anreize für verschiedene wirtschaftliche Interessen. In beiden Fällen muss aber Missbrauch ausgeschlossen werden. Die Analysen konzentrieren sich entsprechend auf die drei Bereiche Staatsschutz, Kommunikationstechnologien und Persönlichkeitschutz.

**Die parlamentarischen Debatten**

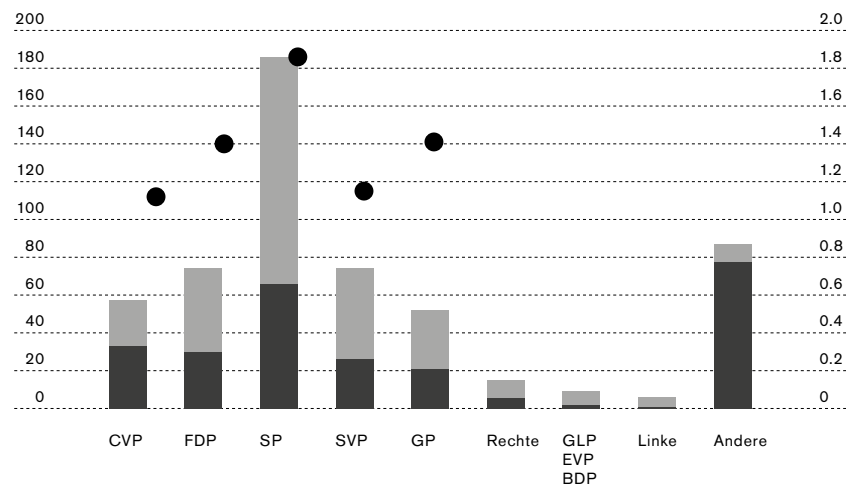
Die Position einer Partei zum Thema Datenschutz wird mit Hilfe einer Analyse der parlamentarischen Debatten dingfest gemacht. Eine Recherche auf der Suchplattform Curia Vista ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)), auf der parlamentarische Vorstösse und Beratungen seit 1984 systematisch erfasst werden, ergibt total 560 Einträge, die mit dem Stichwort Datenschutz verknüpft sind.<sup>1</sup> Diese 560 Geschäfte dienen als Basis.

Ein Blick auf die Daten lässt eine starke Zunahme der Bedeutung von «Datenschutz» über die Zeit erahnen (Abb.1). Peaks stehen dabei mit gesellschaftlichen Ereignissen in Verbindung, die Auslöser von parlamentarischen Vorstössen sind. Auffällig sind etwa die Zunahmen 1989 und 1997, welche der Fichenaﬀäre und ihren Folgen geschuldet sind. Die Zunahme

<sup>1</sup> Die Erfassung der Geschäfte dürfte ab 1993 breiter und umfassender sein als in den frühen Jahren. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass der Begriff «Datenschutz» erst seit einigen Jahren breitere Verwendung findet. Auch aus diesem Grund sind die Resultate mit Zurückhaltung zu interpretieren.

Abbildung 2:

**Urheber (1984 bis 2014)**



■ Wichtig: 257 wichtige Geschäfte  
(55 Postulate, 109 Motionen, 38 parlamentarische Initiativen, 55 Bundesratsgeschäfte)

■ Total: 560 Geschäfte mit dem Begriff «Datenschutz»

● Anteil: Datenschutz-Vorstösse als Anteil aller eigenen Vorstösse

der parlamentarischen Aktivität um 2001 lässt sich mit den Terroranschlägen in den USA erklären, die auch in der Schweiz verstärkt zu Fragen über den Schutz gegen internationalen Terror führten. Der Wunsch nach mehr Sicherheit geht allerdings mit einer Schwächung informationeller Persönlichkeitsrechte einher. Der NSA-Skandal und die wachsende, auch in der Politik zunehmend debattierte Bedeutung sozialer Medien spiegeln sich in den Peaks um 2011 und 2013 wider.

Für die Bestimmung der Position der Parteien werden die 560 Geschäfte zuerst den Urhebern der Vorstösse zugeordnet (Abb. 2). Dabei zeigt sich eine hohe Aktivität der SP, die zwischen 1984 und 2014 für einen Drittel aller Datenschutz-Vorstösse verantwortlich ist (186 Vorstösse). Je 74 Vorstösse (13.2 %) stammen in der gleichen Zeitspanne von der FDP und der SVP. Die CVP (57 Vorstösse, 10.2 %) und die Grünen (52 Vorstösse, 9.3 %) scheinen insgesamt weniger aktiv zu sein. 30 Vorstösse stammen von den kleineren Parlamentsparteien. 87 Geschäfte werden keiner Partei zugeordnet, da es sich dabei entweder um Bundesratsgeschäfte oder Kommissionsvorstösse handelt.

Werden diese Zahlen relativiert zur totalen Anzahl an Vorstösse der fünf grossen Parteien zwischen 1984 und 2014, so zeigt sich ein leicht verändertes Bild. Die SP darf nach wie vor als engagierte Datenschutzpartei bezeichnet werden, handelt es sich doch bei den 186 Vorstösse um 1.68 % aller SP-Vorstösse im untersuchten Zeitraum. Gemessen an der Gesamtzahl aller Vorstösse erweist sich an zweiter Position die Grüne Partei als besonders aktiv: 1.28 % aller grünen Vorstösse befassen sich mit dem Thema Datenschutz. Die FDP folgt mit 1.26 %, während die SVP (1.04 %) und die CVP (1.01 %) relativ betrachtet seltener Vorstösse zum Thema Datenschutz lancieren.<sup>-2</sup>

In einem nächsten Schritt werden die 257 wichtigen Geschäfte<sup>-3</sup> den drei Bereichen Staatsschutz, Kommunikationstechnologie und Persönlichkeitsschutz zugeordnet. Bei 56 Geschäften ist dabei eine adäquate Zuordnung nicht möglich. Mehr als die Hälfte der restlichen 201 parlamentarischen Geschäfte können dem Bereich Persönlichkeitsschutz zugeordnet werden (117 Vorlagen). 49 Geschäfte betreffen den Bereich Kommunikationstechnologie, und 35 Geschäfte beinhalten das Thema Staatsschutz.

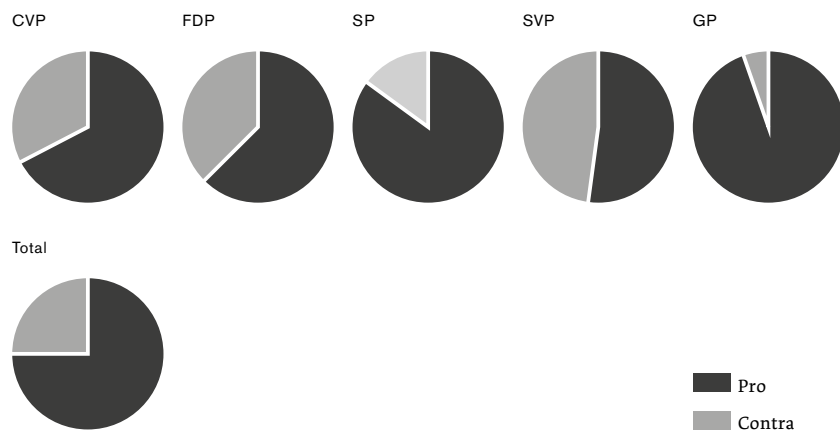
Bei der Zuordnung dieser 257 Geschäfte zu den Urheberinnen fällt auf, dass das Thema Staatsschutz von den Parteien nur stiefmütterlich angegangen wird. 21 der 35 Geschäfte in diesem Bereich wurden von Kommissionen angestossen (60 %). Fungieren Parteien als Urheber, führt die CVP mit 5 (14.3 %), gefolgt von der SVP mit 4 Vorstösse (11.4 %). In den beiden anderen Bereichen scheint die SP Themenführerin zu sein: Diskussionen im Bereich von Kommunikationstechnologien werden in einem Drittel der Fälle von ihr angestossen (34.7 %), und mehr als jeder vierte Vorstoss im Bereich Persönlichkeitsschutz (29.1 %) stammt ebenfalls von den Sozialdemokraten. Im Bereich Kommunikationstechnologie ist neben der SP vor allem auch die CVP aktiv (22.4 %), während hinsichtlich des Persönlichkeitsschutzes alle drei bürgerlichen Parteien etwas mehr als 10 % der Vorlagen angestossen haben. Die Grünen sind im Bereich Kommunikationstechnologien (10.2%) etwas aktiver als im Bereich Persönlichkeitsschutz (6.8 %).

2 Insgesamt werden für den Untersuchungszeitraum 11'097 Vorstösse für die SP oder SP-Mitglieder gezählt, die SVP ist verantwortlich für 7'113 Vorstösse, die FDP lancierte 5'855 und die CVP 5'669 Vorstösse. Für die GP werden 4'072 Vorstösse ausgewiesen.

3 Ohne Anfragen und Interpellationen (294 der 560 Geschäfte), Petitionen (6 Fälle), Ständesinitiative (1 Fall) und Parlamentsgeschäfte (2 Fälle).

Abbildung 3:

**Pro- und Contra-Forderungen der Parteien (1984 bis 2014)**



Die Aktivität der Parteien in den einzelnen Bereichen sagt noch nichts über deren Positionierung in der Datenschutzpolitik aus. Eine einfache, bivariate Zuordnung des jeweiligen Geschäftes entsprechend der jeweiligen Forderung nach Ausbau oder Einschränkung des Datenschutzes, die bei 206 der 257 wichtigen Geschäfte vorgenommen werden kann, lässt entsprechende Analysen zu. Insgesamt liegt das Verhältnis zwischen Pro- und Contra-Vorlagen bei 3:1 zugunsten eines Ausbaus von Datenschutz (154 zu 52 Geschäfte). Mit der Zuordnung der einzelnen Fälle zu den Parteien lässt sich deren Position in der Debatte um Datenschutz fassen (Abb. 3). Dabei sticht die Grüne Partei als mit Abstand datenschutzfreundlichste Partei ins Auge: Bei 19 von 20 ihrer Vorstösse zielen die Grünen auf eine Stärkung der informationellen Selbstbestimmungsrechte ab. Die SP nimmt lediglich bei 14% ihrer Vorstösse (9 von 61 Vorlagen) eine Contra-Position ein. Skeptischer scheinen die bürgerlichen Parteien einer Stärkung von Datenschutzrechten gegenüber zu stehen. Die CVP fordert bei 32% (10 von 31 Vorlagen) eine Lockerung des Datenschutzes. Die FDP lanciert bei 9 ihrer total 24 zuteilbaren Vorstössen eine Forderung, mit der eine Einschränkung informationeller Persönlichkeitsrechte in Kauf genommen wird (38%). Am deutlichsten propagiert die SVP Einschränkungen des Datenschutzes. Sie steht bei fast der Hälfte ihrer total 23 Vorstösse für eine Beschneidung der individuellen Datenschutzrechte ein (48%).

Bleibt die Frage nach dem Erfolg der verschiedenen Vorstösse. Insgesamt halten sich bei den 231 Vorlagen (26 der neueren Geschäfte sind noch hängig) Erfolg (116 Geschäfte) und Misserfolg (115 Geschäfte) die Waage. Wenig überraschend haben jene Vorstösse, die nicht von Parteien stammen (Kommissionsvorstösse und Bundesratsgeschäfte), eine hohe Erfolgsquote (90.3%). Von diesem Resultat sind die Parteien weit entfernt. Die CVP (44.8%) und die FDP (40.0%) bringen immerhin jeden vierten Vorstoss durch. Bei den Grünen liegt die Erfolgsquote bei einem Drittel (33.3%), während die SP (24.6%) und die SVP (21.7%) noch seltener Erfolg haben. Insgesamt haben mit Ausnahme der SVP alle Parteien mehr Erfolg, wenn sie einen Ausbau von Datenschutz verlangen, als wenn ihr Vorstoss auf eine Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung abzielt.

Eine zusätzliche Möglichkeit, die Positionen der Parteien zu bestimmen, bietet die Analyse der seit 2003 veröffentlichten namentlichen Schlussabstimmungen im Nationalrat. Für 37 Geschäfte zum Thema Datenschutz kann damit eruiert werden, wie stark die Unterstützung für oder gegen den Ausbau des Datenschutzes innerhalb einer Partei (bzw. Fraktion) ist. Theoretisch bewegt sich die Position einer Partei zwischen null (kein Partei- bzw. Fraktionsmitglied stimmt für einen verstärkten Datenschutz) und hundert (alle Mitglieder stimmen dafür).

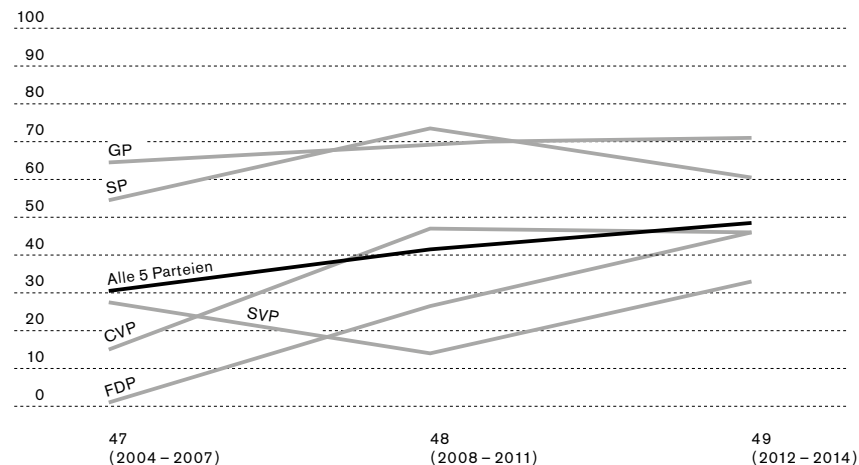
Über alle Vorlagen zusammengenommen erweisen sich auch hier die bürgerlichen Parteien als wesentlich skeptischer gegenüber einem verstärkten Datenschutz (vgl. Abb. 4). Die SVP weist im Schnitt (zwischen 2003 und 2014) einen Unterstützungsgrad von 24.1% auf. Die FDP folgt mit 28.9%, und auch bei der CVP stimmt mit 39.9% im Schnitt eine Mehrheit der eigenen Fraktion gegen einen verbesserten Schutz der informationellen Selbstbestimmungsrechte. Die Ratslinke nimmt hingegen insgesamt eine recht pointierte Position zugunsten eines Ausbaus des Datenschutzes ein. Die SP weist im Schnitt über den gesamten Zeitraum einen Unterstützungsgrad von 68.4% auf, und für die Grüne Partei zeigt sich ein Wert von 72.2%. Insgesamt kann ein gesamtparlamentarischer Unterstützungsgrad von 42.9% gemessen werden. Die eher skeptische Haltung scheint sich über die Zeit allerdings etwas abzuschwächen.

Die verschiedenen Analysen der Positionen der einzelnen Parteien lassen einen relativ deutlichen Schluss zu. In der Tat zeigt sich bei der parlamentarischen Diskussion zum Thema Datenschutz der vermutete Links-Rechts-Gegensatz. Die SP und GP spielen hier nicht nur einen aktiveren Part als die bürgerlichen Parteien, sondern sie setzen sich insgesamt



Abbildung 4:

**Unterstützungsgrad Datenschutz bei Namensabstimmungen  
(2003 bis 2014)**



37 Geschäfte mit namentlicher Abstimmung; 100 = geschlossen für Ausbau von Datenschutz / 0 = geschlossen für Einschränkung Datenschutz (mittlere Position pro Legislatur: 7 Geschäfte in 47; 15 Geschäfte in 48; 12 Geschäfte in 49).

auch wesentlich stärker für den Ausbau des Schutzes informationeller Persönlichkeitsrechte ein. FDP, CVP und insbesondere die SVP erweisen sich als wesentlich skeptischer. Die bürgerlichen Parteien unterstützen häufiger Forderungen, die eine Beschneidung des Datenschutzes zur Folge haben. Typisch für einen klassischen Links-Rechts-Gegensatz sind dabei die Erfolgsquoten: Obwohl vor allem die SP, aber auch die GP relativ aktiv sind im Lancieren datenschutzrelevanter Vorstösse, ist ihnen weniger Erfolg beschieden als den bürgerlichen Parteien, die zwar insgesamt weniger Vorstösse lancieren, damit aber erfolgreicher sind.

**Die gesellschaftspolitischen Debatten**

Die spätestens zu Beginn des 20. Jahrhunderts startende Datenschutz-Debatte kreist zuerst um Fragen im Spannungsfeld zwischen *Staatsschutz* und Schutz der Privatsphäre. Die Diskussionen werden dabei auch im Rahmen von eidgenössischen Abstimmungen ausgefochten. Als Konstante

zeigt sich dabei der Links-Rechts-Gegensatz: Die Linke setzt sich für einen starken Schutz der persönlichen Privatsphäre vor staatlichen Eingriffen ein, während die bürgerlichen Parteien mit wenigen Ausnahmen die Sicherheit des Staates individuellen Schutzrechten vorziehen.<sup>4</sup> Die linke Opposition erklärt sich dadurch, dass vorwiegend Aktivisten aus dem linksideologischen (kommunistischen) Spektrum ins Visier des Staatsschutzes geraten.

Tatsächlich ergreift die Linke 1903 («Maulkrattengesetz»), 1922 («Lex Häberlin») und 1934 (Staatsschutzgesetz) drei Mal erfolgreich das Referendum gegen Staatsschutzgesetze, die in ihren Augen nicht nur die Presse- und Meinungsfreiheit bedroht, sondern auch dem Staat ungebührliche Macht über den Einzelnen zugeschanzt und so die Demokratie gefährdet hätten. Die «Schutzhaftinitiative» aus rechtsbürgerlichen Kreisen, mit der gegen linke Unruhestifter vorgegangen werden sollte, wird 1923 an der Urne ebenfalls deutlich abgeschmettert. Die Skepsis gegen eine mögliche Überwachung durch den Staat zeigt sich auch 1978 noch: Erneut sind linke Gruppierungen mit einem Referendum erfolgreich – diesmal gegen eine geplante Sicherheitspolizei, die vor dem Hintergrund weltweit zunehmender Terrorakte eine koordinierte Bekämpfung des Terrors zum Ziel gehabt hätte.

Jugendunruhen, eine Verhärtung der Fronten zwischen Links und Rechts, aber vor allem auch die Terroranschläge im Aus- und Inland führen zu einem wachsenden Gefühl von Unsicherheit, das den bürgerlichen Argumenten für eine Stärkung der öffentlichen Sicherheit Auftrieb verschafft. Der Stimmungsumschwung manifestiert sich 1982 in einem überraschend deutlichen Ja zur von linker Seite bekämpften Verschärfung des Strafrechts. Der Widerstand von Links-Grün bleibt zwar bestehen, aber nicht einmal die 1989 aufgedeckte Fichenaﬀäre kann das wachsende Sicherheitsbedürfnis bremsen: Die S.o.S.-Initiative (Schweiz ohne Schnüffelstaat) wird an der Urne 1998 deutlich verworfen und SP, GP und PdA schaffen es 1997 nicht einmal mehr, genügend Unterschriften gegen das in der Zwischenzeit vom Parlament verabschiedete Staatsschutzgesetz zu sammeln, mit dem zwar die Überwachungsorgane besser kontrolliert werden, Datenschutz aber zugunsten der öffentlichen Sicherheit vernachlässigt wird.

<sup>4</sup> Als zentrale Quellen für die folgenden Ausführungen dienen: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern (Hg.): *Année Politique Suisse* sowie Linder; Bolliger; Rielle (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007*.

Neue Nahrung erhält die Diskussion zum Staatsschutz durch die Terroranschläge in den USA am 9. September 2001. Nach einigen parlamentarischen Vorstössen legt der Bundesrat 2005 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung der inneren Sicherheit vor, die einen umfassenden Ausbau präventiver Instrumente (Überwachung von Post- und Telefonverkehr, Abhören von Privaträumen, Durchsuchen von Computern) und die Ausweitung des Staatsschutzes auf die organisierte Kriminalität vorsieht. Eine nur leicht abgeschwächte Form des Entwurfs passiert 2011 das Parlament gegen den Widerstand von SP und GP. 2012 löst die Affäre Snowden gesetzgeberische Aktivität aus. Zur Diskussion stehen ein Gesetz zu Informationssicherheit sowie das revidierte Nachrichtendienstgesetz. In beiden Fällen ist es wieder die Ratslinke, die dem Ausbau von Überwachungsmöglichkeiten skeptisch gegenüber steht. Die politische Debatte rund um das Thema Datenschutz wird auch durch die *technologische Entwicklung* befeuert. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die Politik der technologischen Entwicklung hinterherhinkt und rechtsfreien Räumen jeweils mit Verspätung, dann allerdings teilweise durch vehemente Gesetzestätigkeit begegnet.

Mitte der 1960er Jahre fordern zwei Postulate aus bürgerlichen Kreisen eine bessere Kontrolle der bisher kaum geregelten Telefonabhörung. In der Folge wird in der Revision des Fernmeldegesetzes geregelt, wann Strafrechtsbehörden präventive Telefonüberwachungen vornehmen dürfen. Einzelne an die Öffentlichkeit sickende Abhörungen scheinen aber nicht immer nur dem Ziel zu dienen, kriminelle Handlungen zu verhindern. Das im Jahr 2000 verabschiedete Bundesgesetz über die Post- und Telefonüberwachung ist ein typischer Kompromiss: Die Linke hätte mehr Einschränkungen für Telefonabhörung gewünscht, während das Gesetz für viele Bürgerliche die öffentliche Sicherheit zu wenig gut schützt.

Die zunehmende Nutzung des Internets auch für kriminelle Machenschaften führt schon in den 1990er Jahren zu einer Regelung der Computerkriminalität. Unerlaubte Aneignung von Computerdaten, das Eindringen in Datenverarbeitungsanlagen und das Einschleusen von Viren werden neu strafbar. 2010 soll ein neues Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Büpf) die Internetkriminalität regeln. Über die politischen Lager hinweg ist man sich zwar einig, dass das Internet kein rechtsfreier Raum sein darf. Wie weit die Überwachungsmöglichkeiten gehen sollen – diskutiert werden so genannte Staatstrojaner –, bleibt umstritten. Widerstand kommt auch hier vor allem von linker Seite.

Auch Internethandel und soziale Medien geraten ins Visier des Parlaments. Überwiesen werden etwa linke Forderungen nach einem Recht auf Vergessen im Internet oder für einen besseren Schutz von Persönlichkeitsrechten, die durch die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie immer stärker Gefahr laufen, verletzt zu werden. Dem steht allerdings die bürgerliche Seite gegenüber: Sie fordert Regelungen für den Zwang zu Kooperation von Social-Media-Anbietern, wenn es um kriminelle, über soziale Plattformen organisierte Handlungen geht.

Kernanliegen des Datenschutzes ist der Schutz persönlicher Daten vor Missbrauch durch Dritte. Der informationelle *Persönlichkeitsschutz* ist allerdings im Vergleich zu den Staatsschutzdebatten ein relativ junges Anliegen. Die Debatte beginnt erst mit der von der SP angeregten Diskussion um ein Datenschutzgesetz in den frühen 1970er Jahren. Bis das Gesetz 1993 in Kraft tritt, vergehen über 20 Jahre. Diese Verzögerung ist auch den Wirtschaftsverbänden geschuldet, die unterstützt von SVP und FDP die Ausklammerung der Bestimmungen für private Datensammlungen fordern. Die Ausklammerung von Staatsschutz und polizeilicher Überwachung vom Datenschutzgesetz stösst bei der Linken auf erfolglosen Widerstand. In der 2006 durchgeführten Revision zeigt sich erneut ein Links-Rechts-Gegensatz. Den Bürgerlichen geht die Revision, die unter anderem auch eine Informationspflicht für datenintensive Wirtschaftsunternehmen gefordert hätte, zu weit. Die Kritik der Linken an der überarbeiteten, wesentlich schlankeren Vorlage stösst dann auf taube Ohren.

Von hoher Relevanz für die Frage des Persönlichkeitsschutzes im engeren Sinn ist die Entwicklung der Kriminalitätsbekämpfung, die mit elektronischen Hilfsmitteln zwar effizienter, aber auch anfälliger für Missbrauch wird. Zwar können die Fahndungserfolge mit digitalisierten Personenfahndungsregistern Ende der 1980er Jahre wesentlich gesteigert werden, die Linke mahnt aber immer wieder die fehlende gesetzliche Grundlage an und warnt vor einer Gesinnungsjustiz. Exemplarisch zeigt sich dies etwa bei der Debatte um die Einführung von DNA-Datenbanken oder in der Sportpolitik, wo sich die bürgerliche Seite durch systematischere Erfassung eine erfolgreiche Bekämpfung von Kriminalität verspricht, während sich die SP und die Grünen in der Regel mit wenig Erfolg gegen umfassende Datenspeicherungen stark machen.

Das Sammeln und Aufbewahren von elektronischen Personendaten vermag auch die vor allem in den 1990er Jahren propagierte Verwaltungseffizienz zu steigern. Die Forderung, persönliche Daten zu schützen, wird

deshalb zusehends an die Verwaltung gerichtet. So stösst etwa die Harmonisierung von Registerdaten und die Einführung einer ab 2008 gültigen Sozialversicherungsnummer auf linke Skepsis: Die Barrieren gegen Missbrauchsgefahr und unerwünschte Datenverknüpfung werden als zu niedrig beurteilt. Gegen die Idee von maschinenlesbaren und biometrischen Pässen wehren sich die Jungparteien unterstützt von der Linken und der SVP erfolglos: 2009 zeigt sich an der Urne ein knappes, von CVP, FDP, EVP und BDP unterstütztes Zufallsmehr für die Einführung biometrischer Pässe.

Die zunehmende Sensibilität für den Schutz eigener Daten lässt sich am Beispiel der Volkszählung zeigen. Bereits der Zensus von 1980 stiess auf einigen Widerstand, was der Debatte um ein Datenschutzgesetz Auftrieb gab. Befeuert durch die Fichenaffäre regte sich dann nicht nur in linken Kreisen, sondern zunehmend auch im Parlament Widerstand gegen die flächendeckende Befragung, die 1990 teilweise boykottiert wurde. Im Jahr 2000 wurde sie noch einmal mittels Fragebogen, seit 2010 wird sie mittels Registerdaten und Repräsentativbefragungen durchgeführt.

Die wachsende Bedeutung des Datenschutzes zeigt sich schliesslich in der Ausweitung der Diskussion auf zahlreiche weitere Politikfelder. Hier lassen sich die Positionen der Parteien nicht mehr ganz so deutlich einem Links-Rechts-Gegensatz zuordnen. So fordern 2013 etwa Vertreter von FDP, CVP und SVP mit einer Initiative zum «Schutz der Privatsphäre», dass das Bankgeheimnis in der Verfassung verankert werden soll, um Eingriffen des Staates in die finanzielle Privatsphäre Einhalt zu gebieten. Auch im Gesundheitswesen wird Datenschutz wichtiger: Die Debatte um Patientendaten im Spannungsfeld von kostensparender Effizienz durch Datensammlungen und Persönlichkeitsschutz beziehungsweise Missbrauchskontrolle sei als Exempel angeführt.

### **Umgekehrte Besetzung der Positionen**

Beim Thema Datenschutz lässt sich ein politischer Graben ausmachen, welcher der Konvention von Links versus Rechts zu widersprechen scheint. Ideengeschichtlich müsste erwartet werden, dass sich bürgerlich-liberale Parteien gegen Eingriffe in persönliche Rechte zur Wehr setzen, während Parteien des linken Spektrums Staatseingriffen im Dienst des Allgemeinwohls nur wenig entgegenzusetzen haben. In der Tat zeigen die quantitativen Analysen der parlamentarischen Geschäfte zwischen 1985 und 2014 wie auch die historische Aufarbeitung wichtiger politischer Ereignisse

und Entscheidungsprozesse zum Thema Datenschutz aber eine umgekehrte Besetzung der Positionen: Es ist die Linke, die sich in der grossen Mehrheit der Fälle für den Schutz informationeller Selbstbestimmung einsetzt, während die bürgerlichen Parteien einer eigentlich anti-liberalen Aufweichung dieses Schutzes häufig positiv gegenüberstehen.

Die Wurzeln dafür finden sich in der Entwicklung des Staatsschutzes, genauer in der konservativen Abwehrhaltung des Staates zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegen linke, das heisst sozialistische und kommunistische Ideen, die als staatsgefährdend betrachtet werden und gegen die sich der Staat durch vorsorgliche Überwachung wehren will. Zwar kann die Linke die Bevölkerung bei der direktdemokratischen Ausmarchung lange Zeit von der Unverhältnismässigkeit solcher Eingriffe überzeugen, das wachsende Sicherheitsbedürfnis und die zunehmende Angst vor Terror führen dann aber spätestens in den 1980er Jahren zu einem Umdenken. Die linke Opposition bleibt zwar bestehen, in der auch von Jugendunruhen geschürten Verhärtung der Fronten setzten sich allerdings vermehrt die Bürgerlichen mit dem Ausbau des Staatsschutzes durch. Die Skepsis der Linken, die in der Abwehr von ideologisch motivierter Kontrolle durch den Staat gründet, führt nicht nur zu einer Opposition gegen einen Ausbau von Staatsschutz, sondern auch zu einer generell datenschutzfreundlichen Haltung. Es erstaunt nicht, dass sich die SP verantwortlich zeichnet für die Entwicklung eines Datenschutzgesetzes. Die linke Initiative dürfte dann allerdings auch mitursächlich sein für die bürgerliche Skepsis gegenüber einem stärkeren Schutz individueller Daten.

Insgesamt scheint es sich beim Datenschutz nicht um einen klassischen Links-Rechts-Konflikt, sondern um einen neuen Konflikt zwischen Liberalismus und Autoritarismus zu handeln. Die bürgerlichen Parteien entscheiden sich in diesem Konflikt nicht nur für Sicherheit und die Bekämpfung von Kriminalität und gegen einen individuellen Persönlichkeitsschutz, sondern ziehen auch ökonomisches Wachstum der Verteidigung informationeller Schutzrechte vor. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Forderung von FDP und SVP, beim Datenschutzgesetz Ausnahmen für die Wirtschaft zu schaffen. Wo die Entwicklung von Kommunikationstechnologien neue Wirtschaftsfelder eröffnet oder wo die Zusammenführung von Daten mehr Verwaltungseffizienz verspricht, muss Datenschutz für die Bürgerlichen zurückstehen. Hier positioniert sich die Linke – in der Regel nicht sehr erfolgreich gegen die bürgerliche Mehrheit – erneut als Verteidigerin liberaler, persönlichkeitsrechtlicher Werte.

Offen bleibt die Frage, wie und ob sich dieser Links-Rechts-Gegensatz weiter entwickeln wird. Die absehbar zunehmende Wichtigkeit des Themas ist dabei nicht nur dem rasanten, datenintensiven technischen Wandel zuzuschreiben, sondern auch dem Umstand geschuldet, dass sich die Politik des Themas immer stärker annimmt. Dabei lassen sich hinsichtlich der Links-Rechts bzw. Libertär-Autoritär-Polarisierung des Themas drei Vermutungen anbringen:

1. Weil die zunehmende politische Bedeutung des Themas Datenschutz als Indiz für ein wachsendes gesellschaftliches Problembewusstsein gesehen werden kann, lohnt es sich für die Parteien, sich hier zu positionieren und zu profilieren. Allen voran die Grünen haben das Thema für sich entdeckt. Auch die restlichen Parteien werden nicht darum herumkommen, sich stärker mit Problemen des Datenschutzes zu befassen.
2. Die rasanten technischen Entwicklungen zwingen die Politik, bestehende Gesetze immer wieder an neue Gegebenheiten anzupassen und die Spielregeln neu zu verhandeln. Staatsschutz, öffentliche Sicherheit und Bekämpfung der Kriminalität werden weiterhin Thema bleiben. Hier dürften die Fronten zwischen Links und Rechts starr und GP und SP weiterhin skeptisch gegenüber Staatseingriffen bleiben. Offen bleibt, ob sich die Linke beim Thema Terrorbekämpfung für mehr Überwachung gewinnen lässt, ist doch dieses Feld nicht mehr ideologisch, sondern stärker kulturell besetzt.
3. Die zunehmende Bedeutung des Datenschutzes zeigt sich in seiner übergreifenden Bedeutung: Die Erstellung, Speicherung, Nutzung und Verknüpfung von Daten sind nicht mehr nur in der Sicherheits- und Gesundheitspolitik, sondern auch in der Landwirtschafts-, der Wirtschafts-, der Sozial-, der Infrastruktur- und gar der Rechtspolitik von Bedeutung. Hier wird es interessant sein zu beobachten, wie sich die Parteien in jenen Politikfeldern positionieren, bei denen sie die Meinungsführung beanspruchen. So zeigen die quantitativen Analysen zumindest ansatzweise, dass sich die SP bei der Gesundheitspolitik weniger skeptisch zeigt gegenüber einer staatsgesteuerten Datensammlung. Auf der anderen Seite wird die SVP zur Verteidigerin des Datenschutzes, wenn es darum geht, internationale Abkommen zu verhindern. Die Bürgerlichen nutzen neu gar die direkte Demokratie, um den «Schutz der Privatsphäre» hochzuhalten.

Der Links-Rechts-Gegensatz dürfte sich bei datenschutzrechtlichen Diskussionen auch in Zukunft zeigen; allerdings sind zumindest in einigen Bereichen neue Koalitionen und alternative Positionierungen zu erwarten.

*PD Dr. Marc Bühlmann ist Direktor des «Année Politique Suisse» am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.*

---

Literaturverzeichnis:

- Institut für Politikwissenschaft Universität Bern (Hg.): *Année Politique Suisse*, Bern 1966 – 2013.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007*, Bern 2010.

## Eine Bürgerbewegung ist gefragt

Personenbezogene Daten und Menschenrechte

**Viktor Györfy**

*Wer Informations- und Kommunikationstechnologien nutzt, hinterlässt im Netz zwangsläufig eine riesige Datenspur. Private Firmen und staatliche Institutionen haben Zugriff auf diese Daten. Damit wird zunehmend eine Reihe von Grundrechten tangiert, unter anderen das Recht auf den Schutz der Privatsphäre.*

Die digitalen Technologien entwickeln sich rasant. Wer sich ihrer bedient, hinterlässt im Netz immense Datenspuren, die von den privaten Anbietern dieser Technologien und von staatlicher Seite genutzt werden. Es scheint kaum mehr möglich, sich im Netz zu informieren oder zu kommunizieren, ohne Datenspuren zu hinterlassen. Es ist schon fast ein Kunststück, einen Text zu verfassen, der nicht automatisch in einer «Cloud» landete. Die Entwicklung des Internets – Stichworte: Web 2.0 und Social Media – wird wesentlich von Geschäftsmodellen getragen, die auf der Kommerzialisierung des Nutzerverhaltens beruhen. Sie erfassen und analysieren dieses Verhalten in möglichst allen Aspekten.

Dazu einige Beispiele: Die Firma Google ermittelt mittels eines speziellen «Cookies», wann ein Nutzer ihre Dienste in Anspruch nimmt, auf welchem Gerät auch immer. Der Nachrichtendienst der USA, die NSA, identifiziert über diese Cookies bestimmte Nutzer.<sup>–1</sup> Die NSA nutzt für ihre Zwecke auch Internetdienste und «Apps». Steuert ein Browser eine Internetseite an, können von dieser Seite Informationen zum Browser und zum Betriebssystem des Computers abgelesen werden. Aus diesen und weiteren Angaben kann man ein Profil des verwendeten Computers gewinnen, den so genannten virtuellen Fingerabdruck. Daraus verfertigen Werbefirmen die personalisierte Werbung, die sie – meist zu unserem Missfallen – gezielt platzieren.<sup>–2</sup> Dies hat massive Auswirkungen auf die Menschenrechte. Tangiert ist eine Reihe von Grundrechten, namentlich das Recht auf die Achtung des Intim-, Privat- und Familienlebens, das Recht auf den Schutz der Privatsphäre einschliesslich der Achtung des Geheimnisses des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs, das Recht auf den Schutz vor dem Missbrauch persönlicher Daten, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Unschuldsvermutung.

### Inhaltsdaten und Metadaten

Die erfassten digitalen Daten sind einerseits Inhaltsdaten, die beispielsweise anzeigen, worüber wir mit anderen Personen kommunizieren und worüber wir uns informieren. Bedeutend sind aber auch die Metadaten. Aus diesen lässt sich etwa ablesen, mit wem wir kommunizieren und wie wir uns im virtuellen Raum bewegen. Ein Beispiel für die Nutzung von

1 Vgl. Soltani; Peterson; Gellman: NSA uses Google cookies to pinpoint targets for hacking. Sowie: Ball: Angry Birds and «leaky» phone apps targeted by NSA and GCHQ for user data.

2 Wikipedia: Anonymität im Internet.

Metadaten ist die Vorratsdatenspeicherung. In der Schweiz sind die Telekommunikationsanbieter verpflichtet, bestimmte Metadaten ihrer Kunden während sechs Monaten zu speichern. Der Grund: Die Daten könnten in einem Strafverfahren beigezogen werden. Nationalrat Balthasar Glättli (Grüne Partei der Schweiz) hat Einsicht in einen Teil der über ihn gespeicherten Vorratsdaten erhalten und diese veröffentlicht. Daraus lässt sich ablesen, wann er mit welchen Personen über welche Kanäle kommuniziert hat. Die Daten lassen sich zudem mit weiteren Daten verknüpfen, etwa mit Facebook- und Twitter-Einträgen. Daraus wiederum lassen sich Rückschlüsse auf den Inhalt der Kommunikation und auf die privaten und politischen Aktivitäten des Nutzers ziehen.<sup>–3</sup> Wenn die Daten mit ausgeklügelten Algorithmen analysiert und interpretiert werden, scheinen sogar Zusammenhänge auf, die nicht direkt in den Daten enthalten sind – und allenfalls real gar nicht bestehen.

Die privaten Anbieter digitaler Technologien besitzen einen ungeheuren Datenschatz, den sie nutzen dürfen. Das ist der Preis, den man für ihre Dienste mitbezahlt. Von staatlicher Seite besteht ebenfalls ein grosses Interesse an der Nutzung solcher Daten. Der damit verbundene Eingriff in die Grundrechte ist allerdings nur zulässig, wenn hierfür ein öffentliches Interesse angeführt werden kann, eine gesetzliche Grundlage besteht und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist. Dies ist nicht durchwegs gewährleistet. Deutlich gezeigt hat sich dies im NSA-Skandal. Die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit der NSA sind obskur. Von der massiven Überwachung durch die NSA und ihrer Partnerdienste hat die Welt nur dank den Enthüllungen von Edward Snowden erfahren. Auch in der Schweiz ist die Grundrechtskonformität der staatlichen Nutzung digitaler Daten teilweise fraglich. Dazu trägt bei, dass die staatliche Überwachung regelmässig heimlich erfolgt, was etwa beim Nachrichtendienst des Bundes ein Stück weit in der Natur der Sache liegt. Doch Geheimdienste neigen dazu, die rechtlichen Schranken, welche die Ausspionierung der Bevölkerung im eigenen Land verbieten, zu umgehen, indem sie Informationen von Partnerdiensten im Austausch mit eigenen Informationen gewinnen.

3 Vgl. Heim: Der gläserne Nationalrat. Siehe auch: Vorratsdatenspeicherung – Das überwachte Leben von Nationalrat Balthasar Glättli. Sowie: Vorratsspeicherung in der Schweiz.

### Das Argument der Notwendigkeit

Die Überwachung von staatlicher Seite nimmt permanent zu. Was ist der Motor dieser Entwicklung: die Notwendigkeit zunehmender Überwachung oder die technische Möglichkeit? Argumentiert wird mit der Notwendigkeit, wie folgende Beispiele zeigen: Bei der Vorstellung der Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchung des Attentats auf einen britischen Soldaten im Mai 2013 beklagte sich der Vorsitzende der Untersuchungskommission, Internetfirmen würden Terroristen eine sichere Zuflucht bieten, indem sie nicht gewährleisteten, dass Bedrohungen identifiziert und den Behörden rapportiert würden. Einer der Attentäter hatte zuvor auf Facebook den Wunsch geäußert, einen Soldaten zu töten.<sup>4</sup> FBI-Direktor James Comey sorgte sich 2014 in einem Interview (im Fernsehsender CBS), dass Firmen wie Google und Apple das Gesetz brechen müssten, da ihre neue Software es ihnen verunmögliche, einen vom Anwender gesetzten Code zu knacken. Das sei, wie wenn die Strafverfolgungsbehörden keine Handhabe hätten, den Kofferraum eines Autos zu öffnen oder eine Wohnung zu durchsuchen. Bei zwei schweizerischen Gesetzgebungsprojekten, der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und dem Erlass eines Nachrichtendienstgesetzes, wird nun ähnlich argumentiert. Auch Kriminelle würden die neuen Informationstechnologien nutzen, heisst es.

Es stellt sich die Frage, was technisch für den Schutz der Privatsphäre getan werden kann und ob der Wille vorhanden ist, dies umzusetzen. Das Bewusstsein für diesen Schutz und die grundrechtliche Situation hinken der technischen Entwicklung hinterher. Auf politischer Ebene steht den Bemühungen um die Wahrung der Privatsphäre die Rechtfertigung der zunehmenden Überwachung gegenüber; argumentiert wird mit der Bekämpfung der Kriminalität und des Terrorismus. Allerdings besitzen die Überwachungsmaßnahmen eine überschüssige Tendenz: Überwacht werden nicht nur Kriminelle und Terroristen, sondern weit mehr Personen, mitunter die gesamte Bevölkerung. Zudem ist man sich der Zielkonflikte kaum bewusst. Die Forderung, jede elektronische Kommunikation und Datennutzung müsse überwachbar sein, zerstört in der Konsequenz die Privatsphäre. Wer dafür eintritt, dass Technologien zur Verfügung stehen, welche die Privatsphäre schützen, muss umgekehrt konzedieren, dass auch

4 Vgl. Dodd; MacAskill; Wintour: Lee Rigby murder.

Kriminelle diese Technologien nützen können. Das Argument, da man einen Wagen oder eine Wohnung durchsuchen dürfe, müsse man auch ein Smartphone überwachen können, übersieht, dass bei der Nutzung eines Wagens nicht all die Daten anfallen, die sich aus der Nutzung digitaler Technologien gewinnen lassen. Insofern wird die Überwachung ausgeweitet. Das Äquivalent zur Überwachung elektronischer Daten wäre nicht die Durchsuchung eines Fahrzeugs oder einer Wohnung, sondern der Plan, jedem Fahrzeug einen «GPS-Tracker» einzubauen oder jeden Gast in einer Bar zu registrieren und aufzuzeichnen, mit wem und was er geredet hat.

Die digitale Welt ist von starken staatlichen und privaten Akteuren geprägt. Ein wirksamer Schutz der Privatsphäre ist darauf angewiesen, dass auf technologischer, gesellschaftspolitischer und juristischer Ebene angemessen auf die neuen Entwicklungen reagiert wird. Dafür bedarf es neuer Gesetze. Technologien zur Sicherung der Privatsphäre gibt es nicht erst seit dem NSA-Skandal, ihr Einsatz hat aber seither einen Schub erfahren. Es gibt Stimmen, die der so genannten Privacy-Bewegung zutrauen, eine ähnliche Bedeutung zu erlangen, wie sie heute die Umweltschutzbewegung besitzt.

*Viktor Györfly ist Präsident des Vereins grundrechte.ch.*

---

#### Literaturverzeichnis:

- Anonymität im Internet, Wikipedia, 10. 03. 2015, <[http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Anonymit%C3%A4t\\_im\\_Internet&oldid=139648995](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Anonymit%C3%A4t_im_Internet&oldid=139648995)>, Stand: 24. 04. 2015.
- Ball, James: Angry Birds and «leaky» phone apps targeted by NSA and GCHQ for user data, The Guardian, <<http://www.theguardian.com/world/2014/jan/27/nsa-gchq-smartphone-app-angry-birds-personal-data>>, Stand: 24. 04. 2015.
- Dodd, Vikram; MacAskill, Ewen; Wintour, Patrick: Lee Rigby murder: Facebook could have picked up killer's message-report, The Guardian, <<http://www.theguardian.com/uk-news/2014/nov/25/lee-rigby-murder-internet-firm-could-have-picked-up-killers-message-report-says>>, Stand: 24. 04. 2015.
- Heim, Michael: Der gläserne Nationalrat, Schweiz am Sonntag, <[http://www.schweizamsonntag.ch/ressort/nachrichten/der\\_glaeserne\\_nationalrat/](http://www.schweizamsonntag.ch/ressort/nachrichten/der_glaeserne_nationalrat/)>, Stand: 24. 04. 2015.
- Soltani, Ashkan; Peterson, Andrea; Gellman, Barton: NSA uses Google cookies to pinpoint targets for hacking, The Washington Post, 10. 12. 2013, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/the-switch/wp/2013/12/10/nsa-uses-google-cookies-to-pinpoint-targets-for-hacking/>>, Stand: 24. 04. 2015.
- Vorratsdatenspeicherung – Das überwachte Leben von Nationalrat Balthasar Glättli, Digitale Gesellschaft, <<https://www.digitale-gesellschaft.ch/vds.html>>, Stand: 24. 04. 2015.
- Vorratsspeicherung in der Schweiz, OpenDataCity, <<https://opendatacity.de/project/vorratsspeicherung-in-der-schweiz/>>, Stand: 24. 04. 2015.

## Die Realität der Wahrnehmung

Wie es 1989 zur Fichenaffäre kam – und was sie (nicht) bewirkt hat

**Georg Kreis**

*Warum hat man sich in der so genannten Fichenaffäre plötzlich über etwas aufgeregt, das im Prinzip bereits bekannt war? Und gab es, nachdem wieder Ruhe eingekehrt war, keinen Grund mehr, aufgeregt zu sein? Bedrohungsbilder und Bedrohungen, das Wahrgenommene und die Wahrnehmung lassen sich nicht trennen.*



Der so genannte Fichen-Skandal von 1989 und 1990 bestand darin, dass man sich mit Empörung bewusst wurde, dass der Staat über seine Bürger und Bürgerinnen rund 900'000 Karteikarten angelegt hatte. Es trat für einen Moment, vielleicht auch mit Nachwirkung so etwas wie ein Riss zwischen «unserem Staat» und «uns selber» ein. Aus dem plötzlich aufgetretenen Misstrauen heraus fragten bis zum März 1990 über 350'000 Personen in Bern nach, ob über sie eine Fiche existiere.

Vom eigenen Staat bespitzelt, und dies in der Schweiz! Diese Art von Wahrnehmung und das Bedürfnis nach Empörung waren so gross, dass drei Relativierungen gar nicht erst aufkamen: Erstens galten achtzig Prozent der Fichen nicht den eigenen Bürgern, sondern Ausländern, für die man gemeinhin nicht viel Sympathie oder Empathie aufbrachte und von denen die Hälfte gar nicht in der Schweiz lebte. Zweitens galten zehn Prozent der Fichen Leuten, die im Jahr 1990 zwischen achtzig und 113 Jahre zählten beziehungsweise längst verstorben waren. Drittens war bloss etwa ein Achtel der Fichen (107'000 verteilt auf sechzig Jahre) aus politisch motivierter Überwachung entstanden, und ein grosser Teil waren bloss registrierte Korrespondenzen. Auch einer meiner Lehrer, Edgar Bonjour, bekam eine Fiche, und auch ich, weil ich mich um 1968 als Studentenfunktionär vergewissern wollte, dass ein Sowjetdiplomate, mit dem ich wegen eines Filmausleihs zu tun hatte, kein «Agent» sei, und mich aus diesem Grund mit der Bundespolizei in Verbindung setzte.<sup>-1</sup>

Nach diesen Subtraktionen, wenn sie denn stattgefunden hätten, verblieben noch immer mindestens 100'000 Fichen, was unter dem Mengenaspekt Grund genug für Empörung war. Diese galt aber nur zu einem Teil der Menge, zu einem anderen, nachvollziehbaren Teil galt sie dem Inhalt, und zwar wegen der dilettantischen-dummen Feststellungen, die auf den Fichen festgehalten waren, und wegen des Generalverdachts gegenüber Linken und anderen Dissidenten, der in den dilettantisch-dummen Feststellungen zum Ausdruck kam.<sup>-2</sup>

1 Eine Analyse des Corpus Delicti hat Jean-Daniel Delley im Staatsschutzbericht vorgenommen: Kreis (Hg.): Staatsschutz in der Schweiz, S. 25 – 98. – Den Findmittelcharakter der Fichen betonte anlässlich des 25-Jahr-Gedenkens Ex-Bundespolizeichef Peter Huber mit einer verständlichen, aber nicht überzeugenden Rechtfertigung in der «Aargauer Zeitung»: Mader: Ex-Bundespolizeichef verteidigt den Schnüffelstaat, S. 5

2 Roman Bucheli bemerkte in der 2009 zum 20-Jahr-Gedenken der Fichenaffäre in der NZZ (13. 7. 2009), es sei nicht immer zu entscheiden, «ob hinter einer naiven nachrichtendienstlichen Erkenntnis die schiere Boshaftigkeit steckt – oder unerschrockene Dummheit»: Bucheli: Die seltsame Hinterlassenschaft des helvetischen Staatsschutzes, S. 19.

Wie ist die offensichtlich grosse Bereitschaft zu erklären, Privatsphäre zu beschnüffeln? Erstens aus einer gewollten konzeptionellen Schwäche, die zum Beispiel in den parlamentarischen Voten des rhetorisch starken Bundesrats Kurt Furgler, Chef des damaligen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), zum Ausdruck kam.<sup>-3</sup> Es war das typische und zu nichts verpflichtende Sowohl-als-auch: Man müsse die Privatsphäre respektieren, aber auch den Staat schützen. Im Zweifelsfall, sofern es überhaupt einen solchen gab, ging der Staatsschutz jedoch vor.

### **Wachsende Sicherheit, wachsendes Gefühl der Unsicherheit**

Zweitens ist die Pflege des phantomartigen Kollektivschutzes aus der übernationalen, auch in der Schweiz klar vorhandenen Privilegierung der kollektiven Freiheit gegenüber der individuellen Freiheit zu erklären. Wenn erstere in Frage stehe, habe letztere zurückzustehen, zumal diese nur möglich sei, wenn erstere gewährleistet werde. Im Falle des Staatsschutzes ging und geht es, so lautet das Generalverständnis, um die Sicherung der kollektiven Freiheit. Mag sein, dass dieses Verständnis durch den Hang einer ehemaligen Agrargesellschaft zur ausgeprägten Sozialkontrolle begünstigt wurde. Friedrich Dürrenmatts Parabel von der Schweiz als Gefängnis, in dem Wächter und Gefangene schwer zu unterscheiden sind, geht in diese Richtung.<sup>-4</sup> Es mag auch das Sicherheitsparadox mitgespielt haben, wonach mit wachsender Sicherheit das Gefühl der Unsicherheit zunehmen kann. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass der enorme Aufwand für Abwehrbereitschaft von einem Land betrieben wurde, das seit Jahrzehnten in keine militärischen Auseinandersetzungen einbezogen und auch nicht revolutionär bedroht war.

In der Sicherung der helvetischen Sicherheit vermengten sich zwei Dimensionen: die aussen- und die innenpolitische. In aussenpolitischer Hinsicht ging es darum, Kräfte, das heisst Personen zu erfassen und notfalls zu neutralisieren, die in der Konstellation des Kalten Kriegs mit ihrer Subversion die Widerstandskraft der Gesellschaft unterminierten, vielleicht als «fünfte Kolonne» sogar Sabotageakte planten; dies selbstredend

3 Stellungnahme z.B. im Dezember 1973: «Freiheit, isoliert betrachtet, würde in einem Übermass zur Anarchie führen, wenn sie nicht mit Ordnung gepaart ist; Ordnung im Übermass muss zur Diktatur führen, was wir ebenso ablehnen.» Vgl. Kreis: Staatsschutz in der Schweiz, S. 617.

4 Laudatio vom 22. November 1990 von Friedrich Dürrenmatt auf den Gottlieb-Duttweiler-Preisträger Václav Havel: Dürrenmatt: Die Schweiz, ein Gefängnis. Vgl. auch die ersten Abschnitte in: Büschi: Fichert und archiviert, S. 319 – 380.

zum Vorteil oder gar im Dienst des «Ostens» zum Schaden des «Westens», zu dem die neutrale Schweiz sich zählte.<sup>5</sup> In innen- beziehungsweise gesellschaftspolitischer Hinsicht ging es darum, allgemein Dissidenz beziehungsweise den Nonkonformismus zu bekämpfen.

Allerdings war dieser Kampf weitgehend «nur» ein halber, ein sich auf Dokumentation und weitere Vorbereitungshandlungen beschränkender Kampf – und daher kaum mit der Stasi vergleichbar, weil keine aktive und die Opfer in die Enge treibende Auswertung der Beobachtungen stattfand. Diese Feststellung will nichts verharmlosen. Das Gefahrenpotenzial, das in den Beobachtungen schlummerte und in akuten Krisen freigesetzt worden wäre, zeigen die Listen von zu internierenden Miteidgenossen und entsprechenden Transportations- und Deportationsplänen, die um 1950 in Erwartung des Dritten Weltkriegs angefertigt wurden.

Anders als im Fall des von der Pro Juventute geführten «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse» oder neuerdings der Verdingkinder haben sich die Abklärungen zum Staatsschutz, an denen ich beteiligt war, nicht für die Opfer interessiert. Die Aufmerksamkeit galt vor allem dem Staatsschutz des Bundes, einer Institution auf eidgenössischer Ebene, die man offenbar leichter als bedrohliches Gegenüber empfinden konnte als die gleichen Institutionen auf kantonaler Ebene, die mehr zur eigenen Welt gehörten, obwohl es eine ganz enge Verzahnung zwischen beiden Ebenen gab.<sup>6</sup>

Noch heute wissen wir viel zu wenig über negative Konsequenzen für einzelne bespitzelte Personen. Die Aktivitäten der Täter füllten ganze Berichte (auch zum kantonalen Staatsschutz); die Opfer traten als Objekte der Institutionen nur am Rand in Erscheinung. Theoretisch sollte es einleuchten, dass man die Konsequenzen für die Opfer kennen müsste, um das Tun der Täter beurteilen zu können. Allerdings haben sich manche «Opfer» gern mit der ihnen geltenden Observierung und der dazu gehörenden schriftlichen Ablagerungen gebrüstet. Man konnte sich ja teilweise geschwärzte Kopien seiner eigenen Fichen aushändigen lassen. Wer hatte wie viele Seiten mit Einträgen, wer hatte wie viel Kilogramm? Wer war zu

5 Salis, von: Schwierige Schweiz, S. 187 – 205.

6 Vgl. die Berichte zum Staatsschutz der Stadt Zürich (1991): Untersuchungskommission Politische Polizei des Gemeinderates von Zürich: Staatsschutz der Stadt Zürich und des Kantons Basel-Stadt (1991): Prüfungskommission des Grossen Rates Kanton Basel-Stadt: Schlussbericht der Prüfungskommission des Grossen Rates über die Wahrnehmung von Staatsschutzaufgaben im Kanton Basel-Stadt.

harmlos und zu unbedeutend, so dass er keine Fichen hatte? Zum Glück hatte auch ich eine. Ich weiss zwar nicht mehr genau, was darauf stand.

Die Opfer organisierten sich kaum. Keine Bewegung verlangte Wiedergutmachung. Es fehlt ein Gesamtbild der menschlichen Schäden, die mit der Bespitzelung und aus der direkten Auswertung ihrer Ergebnisse entstanden. Am fassbarsten waren sie bei Entlassungen oder bei Anstellungsverweigerungen. Im Fall von Nichtanstellungen war es schwer, die ausschlaggebenden Kriterien nachzuweisen. Ich weiss, dass telefonische Erkundigungen und Bescheide, ob jemand «verlässlich» sei, durchaus vorkamen. Und ich erinnere mich, dass es hiess, dem Zürcher Erziehungsdirektor Alfred Gilgen seien solche Abklärungen bei Anstellungen von Uni- und Lehrpersonal wichtig gewesen.

### **Glaubwürdige Selbstzeugnisse**

Einzelne Opfer haben über die Folgen der ihnen geltenden personenbezogenen Datenerhebung Zeugnis abgelegt. Es sind Selbstzeugnisse, keine objektiven Berichte, sie verdienen im Faktischen aber Glaubwürdigkeit. 2009 schilderte der ehemalige Kommunist Franz Rueb in seinem Lebensbericht, wie er aus seiner Fiche erfahren habe, dass er in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre «auf Ansuchen der Bundespolizei» von seinem damaligen Arbeitgeber, einer kleinen Druckerei, entlassen wurde.<sup>7</sup> Ein anderer Lebensbericht stammt von Verena Siegrist, ebenfalls einer Kommunistin. Sie wurde zu Beginn der 1950er Jahre als 18-Jährige beim Kleben von Flugblättern gegen Atomwaffen erwischt und erhielt tags darauf als Laborantin der Empa, der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt, ihre Kündigung. Später wiederholte sich dies, als sie in einem Zulieferbetrieb der SBB arbeitete. Es war die Zeit, da keine Kommunisten in staatlichen oder staatsnahen Betrieben beschäftigt wurden. Siegrists 2010 erscheinener Lebensbericht wurde von der Stadt Zürich mit der Begründung finanziell unterstützt, es handle sich um einen «wichtigen Beitrag zur Sozialgeschichte Zürichs».<sup>8</sup>

7 Rueb: Rübezahl spielte links aussen.

8 Siegrist: Bewegte Zeiten – bewegtes Leben. – Eine Aufgabe wäre, alle Selbstzeugnisse zur Staatsschutzüberwachung zu sammeln und auszuwerten, etwa: Braunschweig: Freiheit kleingeschrieben! (zu über 300 Eintragungen zwischen 1946 und 1989, mit zahlreichen Faksimile-Seiten). Daniel de Roulet beschreibt in «Double» (1998) seine Fichengeschichte (der Jahre 1964 bis 1981 und in «Un dimanche à la montagne» (2006) die Brandstiftung 1975 an Axel Springers Haus in Gstaad (vom Staatsschutz nicht zugeordnet).

Das Observieren politischer Aktionen war das Eine (und bis zu einem gewissen Grad zu rechtfertigen). Das Andere und nicht zu Rechtfertigende war das Eindringen ins Privatleben, das verletzte und empörte, auch wenn es ohne Folgen blieb. Sprichwörtlich wurde der lapidare Ficheneintrag «Trinkt abends gerne ein Bier» (zur Thurgauer SP-Nationalrätin Menga Danuser). Bei Rueb war es einmal ein Stäfner Riesling zu einem Zürcher Geschnetzelten. In der zweiten Fichenaffäre von 2010, die kaum als solche wahrgenommen wurde, wurde über die 75-jährige Menschenrechtsaktivistin Anni Lanz, Dr. h.c. der Universität Basel, Folgendes notiert: Sie führe eine «äusserst lockere Ehe», das Paar lebe oft räumlich getrennt, ohne dass «irgendwelche Schwierigkeiten» bestünden.<sup>9</sup>

In den personenbezogenen Daten finden sich kaum Verleumdungen und auch keine Argumentationen. Damit wären die Schnüffler überfordert gewesen. Das Frappante an den Einträgen war die Beschränkung auf die einfache Faktizität. Wegen des Generalverdachts war eben jedes Faktum signifikant oder konnte es werden. Und wer einmal im Verdächtigtenregister war, blieb für immer in diesem Register. Die Informationen über die eigene Person wurden gar ins Ausland weitergegeben. Der unter Nachrichtendiensten weitgehend selbstverständliche Nachrichtenaustausch kann im Widerspruch des Gebots stehen, dass man vom eigenen Staat eher Schutz und nicht Gefährdung sollte erwarten können.<sup>10</sup>

Ging von der stillen und (wohl ziemlich folgenlosen) Observation der wirklichen oder nur scheinbaren Dissidenten ein Rückkoppelungseffekt auf die Gesellschaft aus? Oder war die Observation nur die polizei-bürokratische Ausgeburts einer bestehenden gesellschaftlichen Konstellation? Es gab sehr wohl wirkliche Dissidenz, aus heutiger Sicht begründete und notwendige Dissidenz zu dem in den 1950er und 1960er Jahren dominierenden Gesellschaftsverständnis. Diese Dissidenz wurde aus – ebenfalls verständlicher – Abwehr schlecht gemacht und parteipolitisch bewirtschaftet. Insofern war Gesellschaftspolitik auch krude Innen-Parteipolitik. Es gab

9 Zit. nach Bracher: Geheimdienstchef verordnet «restriktive Linie» beim Fichieren. Der Artikel thematisiert die Verantwortung von Bundesrat Christoph Blocher für die Wiederholung des Missstands (200'000 vom Dienst für Analyse und Prävention z.T. illegal angelegte Fichen). Vgl. zu den Unterschieden zwischen den Affären von 1989 und 2010 das Interview mit David Gugerli in «Die Zeit»: Pöhner: Datenschutz: «Man merkt, wo die Post abgeht».

10 Vgl. etwa die Weitergabe von Informationen über den Basler SP-Grossrat Mustafa Atici an die Türkei: Knellwolf: Geheimdienst gibt Politikerdaten weiter. Sowie: Foppa; Knellwolf: Jeden Tag 30 Geheimdienstmeldungen ins Ausland.

aber auch scheinbare Dissidenz, deren Schein entstand, weil man zum Beispiel bestimmte Medien konsumierte und dies auf der Beobachterseite zum Trugschluss führte, dass sich der Beobachtete mit der Lektüre identifiziere. Vielleicht war das aber nicht Dissidenz, sondern bloss (gefährliche) Devianz, weil man sich für etwas interessierte, womit man nicht a priori übereinstimmte.

### Als die Argwohnmaschine leer lief

Warum aber wurde 1989 und 1990 plötzlich skandalisiert, was zu einem erheblichen Teil im Prinzip und einigen Politikern konkret bekannt war?<sup>11</sup> War es der «Wendegeist», der auch die Schweiz erreichte?<sup>12</sup> War es die Tatsache, dass man nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Bankrott des staatssozialistischen Traums diese leerlaufende Argwohnmaschine nicht mehr brauchte und zugleich merkte, wie technisch veraltet sie war, und dass man mit einer Stunde Null einen elektronischen Neuanfang starten wollte? Wäre es ohne den unmittelbar vorausgegangenen «Fall Kopp» zur gleichen Aufregung gekommen?<sup>13</sup> Warum fuhr die Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei»<sup>14</sup> im Juni 1998 eine Kanterniederlage ein, so dass Chronisten bemerkten, die Fichenaffäre sei politisch abgehakt, und warum kehrte der alte Geist bald wieder zurück? Noch 2009 wurde im 20-Jahr-Gedenken der Fichenaffäre diese mit bemerkenswerter Selbstverständlichkeit als etwas präsentiert, das sich nicht wiederholen sollte.<sup>15</sup> Die Aufregung von 1990 entsprach einem Ausnahmezustand, die Hinnahme der Sicherheitsvorkehrungen dem Normalzustand, der schwieriger zu erklären ist als die Abweichung.

11 Zur Rolle der Medien im konkreten Fall vgl. Messerli: «Wieviel Staatsschutz braucht die Schweiz?». Und allgemein Kepplinger: Die Mechanismen der Skandalisierung. Zu schweizerischen Skandalen. Zuletzt: Liehr: Skandal und Nation.

12 Am 4. Dezember 1989 wurde die Bezirksstelle des Ministerium für Sicherheit in Erfurt besetzt, am gleichen Abend folgten weitere Besetzungen in anderen Städten.

13 Eine Zürcher Dissertation betont den engen Zusammenhang zwischen dem «Fall Kopp», der zum Teil nach dem bekannten Muster der Frauendiffamierung abgelaufen sei, und dem nachfolgenden Fichenskandal. Vgl. Liehr: Skandal und Nation.

14 Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat (Hg.): Schnüffelstaat Schweiz.

15 Roman Bucheli stufte in der NZZ (13. 7. 2009) die Fichierungen als Unsinn ein. Er fokussierte auf die Observierung von Schriftstellern, mit einem Hinweis auf die «Fichierung» des 1947 bereits verstorbenen Georges de Rougemont und dessen Sohn Denis de Rougemont: Bucheli: Die seltsame Hinterlassenschaft des helvetischen Staatsschutzes, S. 19.

Ich möchte die Dinge mit einer «philosophischen» beziehungsweise einer erkenntnistheoretischen Problematisierung erhellen. Ich kann mich nicht mehr genau erinnern, ob Bundesrat Kurt Furgler oder Bundesrat Rudolf Friedrich – beide waren als ehemalige Vorsteher des EJPD für die Aufsicht über den Staatsschutz verantwortlich – mir im Zeitzeugengespräch mit leicht vorwurfvollem Ton gesagt hat, ich würde nur von Bedrohungsbildern und nicht von Bedrohungen reden. Damit wurde eine interessante und spannende Frage angesprochen: Was ist wirklich im ersten Grad real existierend, was ist bloss Wahrnehmung und als solche gleichsam im zweiten Grad real ebenfalls existierend?

Das gleiche Problem stellt sich, wenn wir uns vorzustellen versuchen, was war und was ist. Hinzu kommt die Bewertung des Wahrgenommenen, wobei uns klar ist, dass diese nicht nur sekundär vorgenommen wird, sondern sich sofort mit der Wahrnehmungstätigkeit vermischt. Der Hang, bestimmte Bewertungen vorzunehmen, konditioniert unsere Wahrnehmung. Das sage ich als Laienpsychologe, was wir ja alle ein wenig sind.

*Georg Kreis ist emeritierter Professor für Geschichte und ehemaliger Leiter des Europainstituts der Universität Basel. Er hat die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Untersuchung der Fichenaffäre geleitet.*

---

 Literaturverzeichnis:

- Bracher, Katharina: Geheimdienstchef verordnet «restriktive Linie» beim Fichieren: Angeklagter gesteht nach Tot von Frau in Offenbach, in: NZZ am Sonntag, 04.07.2010. Online: NZZ, <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/heimdienstchef-verordnet-restriktive-linie-beim-fichieren-1.6384616>>, Stand: 24.04.2015.
- Braunschweig, Hansjörg: Freiheit kleingeschrieben! Fichen und Folgen, Basel 1990.
- Bucheli, Roman: Die seltsame Hinterlassenschaft des helvetischen Staatsschutzes, in: Neue Zürcher Zeitung, 13.07.2009, S. 19.
- Büschi, Markus: Fichiert und archiviert. Die Staatsschutzakten des Bundes 1960 – 1990, in: Studien und Quellen. Zeitschrift des schweizerischen Bundesarchivs 24, 1998, S. 319 – 380. Online: Amtsdrukschriften, <<http://www.amtsdrukschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=80000231>>, Stand: 23.04.2015.
- Dürrenmatt, Friedrich: Die Schweiz, ein Gefängnis. Rede auf Václav Havel, Zürich 1997.
- Foppa, Daniel; Knellwolf, Thomas: Jeden Tag 30 Geheimdienstmeldungen ins Ausland, in: Tages-Anzeiger, 15.06.2009.
- Kepplinger, Hans Mathias: Die Mechanismen der Skandalierung: Die Macht der Medien und die Möglichkeiten der Betroffenen, München 2005.
- Knellwolf, Thomas: Geheimdienst gibt Politikerdaten weiter, in: Tages-Anzeiger, 06.06.2009.
- Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat (Hg.): Schnüffelstaat Schweiz: hundert Jahre sind genug, Zürich 1990.
- Kreis, Georg (Hg.): Staatsschutz in der Schweiz: die Entwicklung von 1935 – 1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung, Bern 1993.
- Liehr, Dorothee: Skandal und Nation: politische Deutungskämpfe in der Schweiz 1988 – 1991, Marburg 2014.
- Mader, Eduard: Ex-Bundespolizeichef verteidigt den Schnüffelstaat, in: Aargauer Zeitung, 18.11.2014, S. 5.
- Messerli, Philippe: «Wieviel Staatsschutz braucht die Schweiz?»: der Fichenskandal von 1989/90 im Spiegel ausgewählter Schweizer Tageszeitungen, Lizentiatsarbeit, Universität Bern, Bern 2001.
- Pöhner, Ralph: Datenschutz: «Man merkt, wo die Post abgeht», in: Die Zeit, 19.07.2010. Online: Die Zeit, <<http://www.zeit.de/2010/29/CH-Fichenskandal>>, Stand: 24.04.2015.
- Prüfungskommission des Grossen Rates Kanton Basel-Stadt: Schlussbericht der Prüfungskommission des Grossen Rates über die Wahrnehmung von Staatsschutzaufgaben im Kanton Basel-Stadt, Basel 1991.
- Roulet, Daniel de: Double. Un rapport, St. Imier 1998.
- Roulet, Daniel de: Un dimanche à la montagne. Récit, Paris 2006.
- Rueb, Franz: Rübezahl spielte links aussen: Erinnerungen eines Politischen, Zürich 2009.
- Salis, Jean Rudolf von: Schwierige Schweiz. Beiträge zu einigen Gegenwartsfragen, Zürich 1969, S. 187 – 205.
- Siegrist, Verena: Bewegte Zeiten – bewegtes Leben. Erinnerungen einer Zürcherin, Zürich 2011.
- Untersuchungskommission Politische Polizei des Gemeinderates von Zürich: Staatsschutz der Stadt Zürich. Bericht der Untersuchungskommission an den Gemeinderat von Zürich, Zürich 1991.

## Zwischen Datenschutz und Forschungsfreiheit

Die Problematik der Archivierung personenbezogener Unterlagen

**Christoph Graf**

*Das öffentliche Interesse an der Forschungsfreiheit hat das Primat vor den persönlichen Interessen an der Sperrung oder der Vernichtung von Akten. In der archivischen Praxis muss indes immer eine Güterabwägung erfolgen. Diese ist mit dem Datenschutz- und dem Archivierungsgesetz gut gelungen. Sechs persönlich gefärbte Episoden aus dem Schweizerischen Bundesarchiv.*

Folgende Ausführungen bieten statt einer abstrakten, theoretischen und systematischen Erörterung des Themas Datenschutz einige relevante Episoden, praktische Erfahrungen und persönliche Erlebnisse und Erkenntnisse des Autors, der lange Jahre das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) geleitet hat. Er legt also ein personalisiertes, biographisches Narrativ mit analytischen Elementen vor. Jede Episode steht für mindestens ein aussagekräftiges Problem der Archivierung personenbezogener Unterlagen.

Terminologisch ist beim Begriff «personenbezogene Unterlagen» zwischen Personenakten und Personalakten zu unterscheiden, und der Legalbegriff «Unterlagen» umfasst gemäss dem Archivierungs- und Datenschutzgesetz Informationen, Akten, Dokumente und Daten aller Art und unabhängig von Datenträgern, Formaten und Medien.<sup>-1</sup> «Archivierung» meint den ganzen Lebenszyklus der Unterlagen, vom Records Management im Produktionsprozess über ihre Sicherung und Erschliessung bis zur Vermittlung und Benutzung. Man nennt das heute Information Lifecycle Management.

Meine erste und aktuelle Episode bezieht sich auf die Erarbeitung des Datenschutzgesetzes zwischen 1981 und 1992. Vor allem zwei Ziel- und Interessenkonflikte zwischen Archivierung und Datenschutz sind erwähnenswert: einerseits die Vernichtungsgebote für administrativ nicht mehr benötigte personenbezogene Unterlagen versus die Archivierungspflicht, andererseits die administrative Wiederverwendung der Personendaten versus das Einsichtsrecht der betroffenen Personen. Nach langwierigen verwaltungsinternen, öffentlichen und parlamentarischen Verhandlungen erreichten wir schliesslich eine befriedigende Regelung in beiden Punkten: Einerseits einen Archivierungsvorbehalt gegenüber dem Vernichtungsgebot, allerdings nur, wenn die Archivierungspflicht auf Gesetzesstufe geregelt ist, andererseits eine Beschränkung der administrativen Wiederverwendung von Personendaten und das Einsichtsrecht der Betroffenen. Zudem wurde eine verlängerte Schutzfrist für «besonders schützenswerte Personendaten» stipuliert.<sup>-2</sup>

1 Bundesgesetz über die Archivierung (BGA); Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG).

2 Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), S. 413 – 534.

Diese Episode ist gekennzeichnet durch den Zielkonflikt zwischen dem Persönlichkeits- und Datenschutz einerseits und der Archivierung als Grundlage für die Forschungsfreiheit andererseits. Die Lösung bestand in begrifflichen und zeitlichen Abgrenzungen und in der Anerkennung der Priorität unbefristeter öffentlicher Interessen wie der Forschungsfreiheit und der dafür erforderlichen Archivierung vor zeitlich befristeten persönlichen Schutzinteressen und Vernichtungsgeboten. Insgesamt wurde also eine gut austarierte Regelung und Interessenabwägung erreicht. Die Lösung wird aber durch die internationale Entwicklung im digitalen Bereich («social media», Wikileaks, EU-Datenschutzreform etc.) in Frage gestellt.

### **Blitzaktion und Polizeischutz**

Die zweite Episode, die nach 1987 spielt, handelt von den Akten des berühmten Hilfswerks «Kinder der Landstrasse». Ich erinnere mich, wie ich den umfangreichen Aktenbestand der Pro Juventute in einer Blitzaktion mit einem Lastwagen des damaligen Amts für Bundesbauten und unter Polizeischutz in Zürich abgeholt und als Depositum der Pro Juventute in das Bundesarchiv gebracht habe. Das «corpus delicti» umfasst rund 120 Familien- und 800 Personendossiers. Blitzaktion und Polizeischutz waren notwendig, weil Gruppen von Jenischen vor dem Gebäude der Pro Juventute aufmarschiert waren und gedroht hatten, die Akten zu verbrennen.

Ich hatte Verhandlungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Jenischen und der Pro Juventute geführt und dabei absolute Vertraulichkeit und den Schutz der Akten vor unbefugtem Zugang vor allem durch Behördenvertreter, aber auch das Benutzungsrecht der Betroffenen garantiert. Vertrauensbildung und persönliche Gespräche führten zu einer Vereinbarung mit den Jenischen. Eine ihrer Bedingungen ist mir besonders in Erinnerung geblieben: Das Depositum sollte in einem abgeschlossenen Archivraum gelagert und der Schlüssel dazu in meinem Pult eingeschlossen werden. Nach der notfallmässigen Sicherung dieser Unterlagen kam es zu langwierigen Verhandlungen zwischen Jenischen und Behörden und zur Bildung einer Akten- und einer Fondskommission, deren Akten ebenfalls im BAR deponiert wurden, sowie zur historisch-wissenschaftlichen Aufarbeitung mit Zustimmung der Jenischen. Die Benutzungsbedingungen für das Depositum wurden durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen geregelt. Direktbetroffene und von diesen Beauf-

tragte erhielten unbeschränkten Zugang, Dritte sollten erst nach hundert Jahren Einsicht in die Akten der Pro Juventute sowie der Akten- und der Fondskommission erhalten.<sup>3</sup>

Diese Episode wurde geprägt durch die hohe Sensibilität, die traumatischen Prozesse und die schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Jenischen. Es ging um die Aufarbeitung begangenen Unrechts, um die Nachvollziehbarkeit staatlichen und delegierten staatlichen Handelns. Die Archivierung lag im prioritären öffentlichen und im privaten Interesse der Betroffenen, war aber nur mit Vertraulichkeitsgarantien, restriktiven Benutzungsbestimmungen und hohen Schutzfristen möglich.

### Die Fichenaffäre

Die dritte Episode betrifft die Staatsschutzkrise oder Fichenaffäre der Jahre 1989 bis 1992. In dieser ersten der drei grossen Gedächtniskrisen, welche die Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts erlebt hat, ging es um das Verhältnis von Persönlichkeitsschutz und Forschungsfreiheit bei der Archivierung personenbezogener Unterlagen.<sup>4</sup> Irgendwann in den 1980er Jahren erhob ich bei einer routinemässigen Inspektion im Polizeidienst der Bundesanwaltschaft Stichproben in den «Fichen», also in den personenbezogenen Zusammenfassungen, die auf Karteikarten des umfangreichen Aktenbestands der Personenregistratur festgehalten waren. Dabei konsultierte ich auch «meine» Fiche. Dabei stellte ich fest, dass diese Kartei erstens zu einem grossen Teil nicht mehr relevant war, zweitens eine Vermischung von simpler administrativer Geschäftskontrolle und komplexer politischer Überwachung beinhaltete und drittens politisch und rechtlich ein problematisches «corpus delicti» darstellte. Ich riet der Bundesanwaltschaft, diesen Bestand zu sichten, zu trennen und die nicht mehr relevanten Teile dem Bundesarchiv abzuliefern, bevor er zu einem politischen Skandal werde. Dieser Rat wurde nicht befolgt.

1988 brach die Affäre aufgrund der Berichte der Geschäftsprüfungskommission los, man bildete eine parlamentarische Untersuchungskommission – die weiteren Vorgänge sind bekannt. Am 5. März 1990 erliess der

3 Leimgruber; Meier; Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Vgl. Anhang zur Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung. Sowie: Schweizerisches Bundesarchiv: Heimatlose und Fahrende in der Schweiz.

4 Kreis (Hg.): Staatsschutz in der Schweiz; Büschi: Fichert und archiviert, S. 319 – 380.

Bundesrat eine Verordnung «über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes».<sup>5</sup> Darin stipulierte er entgegen dem Antrag des Bundesarchivs und der schon im damaligen Archivreglement festgehaltenen Archivierungspflicht für «dauernd wertvolle Akten», die nicht mehr benötigten Staatsschutzakten seien zu vernichten. Damit wäre die Akteneinsicht der Betroffenen obsolet geworden. In Reaktion darauf organisierten wir eine Lobby von Historikern und Archivaren, insbesondere ein Hearing mit einer Ad-hoc-Kommission des Nationalrats. Am Vortag des Hearings fragte ich beim zuständigen Departementschef telefonisch an, ob ich der Kommission sagen dürfe, ich sei mit dem Bundesratsbeschluss, also mit der Aktenvernichtung, nicht einverstanden. Ich erhielt einen abschlägigen Bescheid. Darauf legte ich in der Kommission neutral einerseits den bundesrätlichen Beschluss, andererseits die gesetzlichen Archivierungsvorschriften dar. Zudem betonte ich die Forschungsinteressen und den historischen Quellenwert der Staatsschutzakten. Die Kommission hat daraufhin fast einstimmig beschlossen, diese nicht zu vernichten, sondern im Bundesarchiv zu archivieren. Der Departementschef hat mir am Tag nach dem Kommissionshearing, das sei um der Fairness willen erwähnt, telefonisch zu meiner Intervention gratuliert.

Im Oktober 1992 wurde der Bundesbeschluss betreffend die Behandlung der Staatsschutzakten erlassen, der die Archivierungspflicht bestätigte, darauf folgte das aufwendige Einsichtsverfahren für die Betroffenen. Der Bundesbeschluss sah eine pauschale und absolute fünfzigjährige Schutzfrist für die archivierten Akten vor, was uns angesichts der Priorität der Sicherung vor der Benutzung als kleineres Übel erschien.<sup>6</sup> 1998 und 2001 wurde diese Schutzfrist mit dem Archivierungsgesetz und mit der Aufhebung des Bundesbeschlusses von 1992 relativiert. Damit entstand die gesetzliche Grundlage für die Benutzung der Staatsschutzakten gemäss den Kriterien des Archivierungs- und des Datenschutzgesetzes.

Die Episode zeigt den Interessen- und Zielkonflikt zwischen angeblichen oder tatsächlichen «öffentlichen» und privaten Schutzinteressen beziehungsweise der Aktenvernichtung einerseits und dem öffentlichen Interesse der Forschungsfreiheit beziehungsweise der Archivierungspflicht andererseits. Bei den öffentlichen Interessen an der Aktenvernichtung spielte allerdings auch der Schutz der Behörden vor Kritik und vor

5 Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes.

6 Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft.

Entschädigungsansprüchen eine Rolle, während die Archivierung nicht nur im öffentlichen Interesse der Forschungsfreiheit, sondern auch im privaten Interesse der Betroffenen lag. Nach langwierigen Auseinandersetzungen wurde eine befriedigende Regelung beziehungsweise Güterabwägung erreicht. Angesichts der seitherigen Entwicklung der gesetzlichen Vorschriften zu den Unterlagen und den Informationssystemen des Staatsschutzes ist diese Lösung allerdings nicht als nachhaltig zu bezeichnen.

### **Das Bundesgesetz über die Archivierung**

Die vierte und wichtigste Episode war die Schaffung des Bundesgesetzes über die Archivierung zwischen 1993 und 1998. Ich war eng involviert in diese für die Schweiz erstmalige und bis heute unveränderte, grundrechts- und demokratierelevante Gesetzgebung. Für das Verhältnis von Persönlichkeitsschutz und Forschungsfreiheit sind folgende Aspekte des Erlasses relevant:<sup>7</sup> der Grundsatz, wonach die Archivierung «insbesondere Voraussetzungen für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung» schafft (Art. 2, Abs. 2); die generelle Anbietepflicht an das Bundesarchiv und dessen Bewertungskompetenz beziehungsweise das Vernichtungsverbot für die Aktenproduzenten betreffend alle nicht mehr ständig benötigten Unterlagen, also auch personenbezogene Daten und Akten der Bundesorgane (Art. 6, 7); die Stipulierung des demokratischen Grundrechts auf Information durch das Recht auf unentgeltliche Einsichtnahme in das Archivgut, das heisst auch in Personendaten und -akten, nach Ablauf der Schutzfristen (Art. 9); die Reduktion der allgemeinen Schutzfrist auf die (damalige) weltweite Quasi-Norm von dreissig Jahren sowie die erleichterten Benutzungsbestimmungen während der Schutzfrist (Art. 9).

Relevant sind ferner: die Harmonisierung der archivrechtlichen Benutzungsbestimmungen mit den gesetzlichen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz und Datenschutz durch eine verlängerte Schutzfrist von fünfzig Jahren für «Archivgut, das nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält, [...] es sei denn, die betroffene Person habe einer Einsichtnahme zugestimmt» (Art. 11, Abs. 1); die Regelung, wonach «für nicht personenbezogene Nachforschungen» «die Einsichtnahme während der verlän-

gerten Schutzfrist [...] gestattet und durch Auflagen beschränkt werden» kann, beispielsweise durch eine Anonymisierungsverpflichtung (Art. 11, Abs. 3), und die Möglichkeit, dass der Bundesrat per Verordnung bei bestimmten Kategorien von Archivgut sowie das Bundesarchiv oder die abliefernde Stelle im Einzelfall «die Einsichtnahme nach Ablauf der Schutzfrist zeitlich befristet beschränken oder untersagen» können, wenn gegen die Benutzung dieser Unterlagen durch Dritte «ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse» besteht (Art. 12).

Das Archivierungsgesetz stellte insgesamt einen grossen Schritt in Richtung der systematischen Archivierung und Anbietepflicht dar. Diese ist für Personendaten besonders wichtig, da die Archivierung gerade bei solchen Unterlagen oft «vergessen» oder bestritten wurde und da ohne Archivierung keine wissenschaftliche Aufarbeitung von Personendaten erfolgen könnte. Die Forschungsfreiheit wäre also obsolet. Das Archivierungsgesetz bedeutete im Übrigen eine weitgehende Liberalisierung des Benutzungsrechts, eine Öffnung auch personenbezogener Unterlagen zugunsten der Forschungsfreiheit unter Wahrung «überwiegender schutzwürdiger» persönlicher (und öffentlicher) Interessen sowie die Harmonisierung von Persönlichkeitsschutz und Forschungsfreiheit. 16 Jahre nach Erlass des Gesetzes bestehen freilich beträchtliche Umsetzungsdefizite sowie eine Tendenz zu einem verschärften Datenschutz und zu weniger Offenheit.

### **Die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs**

Die fünfte Episode bilden die Auseinandersetzungen nach 1996 um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Das Bundesarchiv fungierte in dieser zweiten und schwersten Gedächtniskrise als Informations-, Dokumentations- und Dienstleistungszentrum. Wiederum war ich eng involviert. Das Grundanliegen aller Aktivitäten des Bundesarchivs bestand auch hier in der Öffnung und Transparenz sowie in der Sicherung, Erschliessung und Vermittlung aller relevanten Unterlagen zwecks wissenschaftlicher Aufarbeitung. Das Verhältnis zwischen Persönlichkeitsschutz und Forschungsfreiheit stand zwar nicht im Zentrum der Debatte, war aber ein wichtiger Aspekt.

7 Bundesgesetz über die Archivierung (BGA); Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997; Graf: Archive und Demokratie in der Informationsgesellschaft, S. 227 – 271.



Der Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 und der Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 1996,<sup>8</sup> also der Auftrag an die unabhängige Expertenkommission (UEK) unter der Leitung von Jean-François Bergier, gewährten deren Mitgliedern und Angestellten Einsicht in alle zur Erfüllung des Mandats relevanten Unterlagen nicht nur des BAR und anderer öffentlicher Archive, sondern – ohne Verfassungs- und Gesetzesgrundlage – auch aller privaten Organisationen, das heisst Banken, Versicherungen usw. Dieses weltweit einmalige Forschungsprivileg, das auch eine Vielzahl teils sensibler personenbezogener Unterlagen umfasste, galt nur für eine kleine Gruppe von Forschern und Forscherinnen, stand also im Widerspruch zum Prinzip der Rechtsgleichheit. Es bestand gewissermassen eine absolute, aber ungleiche Forschungsfreiheit. Persönlichkeitsschutz im Sinn des Zivilgesetzbuchs und des Datenschutzgesetzes wurde zwar im Bundesbeschluss nicht erwähnt, galt aber auch für die UEK. Deren Mitwirkende hatten zwar uneingeschränkte Einsicht auch in «besonders schützenswerte Personendaten», mussten aber «überwiegende schutzwürdige» persönliche Interessen bei ihren Publikationen berücksichtigen.

Während den Untersuchungen der UEK und der anderen Untersuchungsorgane stand der Persönlichkeitsschutz natürlicher Personen selten im Vordergrund. Flüchtlinge zum Beispiel traten gelegentlich als noch lebende, meist aber verstorbene Opfer kritizierter staatlicher Massnahmen in Erscheinung. Die entsprechenden Publikationen waren demzufolge in der Regel nicht dazu angetan, ihre persönlichen Interessen zu beeinträchtigen, sondern sie zu befördern. Anders stand es um den Schutz persönlicher Interessen juristischer Personen, insbesondere von Banken und Versicherungen betreffend die Verwaltung nachrichtenloser Vermögen sowie von internationalen Firmen betreffend die Beschäftigung von Zwangsarbeitern in deutschen Niederlassungen. Auch hier gab es bei der Akteneinsicht durch die UEK keinen Persönlichkeitsschutz.

Aber Datenschutz gilt in der Schweiz explizit auch für juristische Personen. Bei den UEK-Publikationen gab es zumindest ein Konfliktpotenzial, den Bedarf nach Güterabwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz und der Forschungs-, Publikations- oder Meinungsäusserungsfreiheit. Nach Abschluss der UEK-Arbeiten intervenierten Exponenten der schweizerischen Wirtschaft beim Bundesrat und erreichten, dass dieser die vollständige Rückgabe aller Firmenakten an ihre Eigentümer und die Vernich-

<sup>8</sup> Siehe dazu und zum Folgenden: [www.uek.ch](http://www.uek.ch).

tung aller Kopien und Auszüge anordnete. Hier wurde den persönlichen, wirtschaftlichen Interessen juristischer Personen der Vorzug vor der Forschungsfreiheit gegeben.

Diese Episode ist ein Sonderfall, auch für die Güterabwägung zwischen Persönlichkeitsschutz und Forschungsfreiheit bei archivierten personenbezogenen Unterlagen. Dementsprechend wurde eine zwar problematische, aber letztlich angemessene Sonderlösung getroffen. Dabei zeigte sich, dass persönliche, materiell motivierte Schutzinteressen juristischer Personen für die politischen Entscheidungsträger gelegentlich schwerer wiegen als öffentliche, ideell motivierte Interessen wie die Forschungsfreiheit.

### **Die Schweiz und die Apartheid**

Die sechste Episode betrifft die Auseinandersetzungen von 1997 bis 2003 um das Verhältnis der Schweiz und des Apartheidregimes in Südafrika. Sie bildet die dritte Gedächtniskrise der Schweiz. Das Bundesarchiv spielte eine analoge Rolle wie in der Auseinandersetzung um die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs, aber es gab keine Sonderregelung und kein Forschungsprivileg, und der Bundesrat widerrief durch den restriktiven Beschluss vom April 2003 seinen Aufruf zu einer liberalen Benutzungspraxis, offenbar unter dem Druck und zum Schutz betroffener Wirtschaftskreise. Entgegen dem Archivierungsgesetz wurden die Schutzfristen für heikle, juristische Personen betreffende Akten verlängert.

Die Episode zeigt, dass der Wind gedreht hatte. Die Öffnung in der Auseinandersetzung um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs, das Bemühen um Transparenz und die Privilegierung der Forschungsfreiheit erwiesen sich als nicht nachhaltig. Sie wichen der Priorisierung des Persönlichkeitsschutzes, zumindest für Unterlagen, die juristische Personen betrafen. Breite politische Kreise kehrten sich überdrüssig von der kritischen Aufarbeitung problematischer Ereignisse und Prozesse der Vergangenheit ab.

Aus diesen sechs Episoden lassen sich fünf Schlussfolgerungen ziehen:

1. Zwischen Persönlichkeits- beziehungsweise Datenschutz und Forschungsfreiheit besteht ein Zielkonflikt. Er betrifft den gesamten Archivierungsprozess für personenbezogene Unterlagen, das heisst die Sicherung, Erschliessung und Vermittlung beziehungsweise Akteneinsicht.
2. Die Forschungsfreiheit – insofern sie von öffentlichem und zeitlich unbeschränktem Interesse ist – für die Archivierung und Benutzung per-

sonenbezogener Unterlagen hat das Primat vor den persönlichen und zeitlich befristeten Interessen an Vernichtung und/oder Sperrung dieser Unterlagen. 3. In der rechtlichen Ausdifferenzierung und archivischen Praxis geht es um eine adäquate Güterabwägung. Diese ist mit dem Datenschutz- und dem Archivierungsgesetz gut gelungen, muss sich aber in der Praxis immer wieder bewähren und anpassen. 4. Diese Güterabwägung «de lege lata», das austarierte informationsrechtliche System der Schweiz, wird «de lege ferenda» durch die internationale informationstechnische, politische und juristische Entwicklung in Frage gestellt. 5. Die Grundsatzfrage bleibt offen: Inwiefern sind im digitalen Zeitalter Erinnern und Vergessen antinomisch oder komplementär?

*Christoph Graf ist emeritierter Professor für Schweizer Geschichte und Archivwissenschaft sowie ehemaliger Direktor des Schweizerischen Bundesarchivs.*

---

Literaturverzeichnis:

- Anhang zur Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA), 08. 09. 1999, Systematische Rechtssammlung, 152.11. Online: <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994752/index.html#app1>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), Bundesblatt 18, Bern 23. 03. 1988, S. 413 – 534. Online: Amtsdrukschriften, <<http://www.amtsdrukschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10050713>>, Stand: 21. 04. 2015.
- Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft, 09. 10. 1992, Systematische Rechtssammlung, 172.213.54.
- Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), 19. 06. 1992, Systematische Rechtssammlung, 235.1. Online: admin.ch, <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19920153/index.html>>, Stand: 21. 04. 2015.
- Bundesgesetz über die Archivierung (BGA), 26. 06. 1998, Systematische Rechtssammlung, 152.1, Art.3.1, 11. Online: admin.ch, <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994756/index.html>>, Stand: 21. 04. 2015.
- Büschi, Markus: Fichiert und archiviert. Die Staatsschutzakten des Bundes 1960 – 1990, in: Studien und Quellen. Zeitschrift des schweizerischen Bundesarchivs 24, 1998, S. 319 – 380. Online: Amtsdrukschriften, <<http://www.amtsdrukschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=80000231>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Graf, Christoph: Archive und Demokratie in der Informationsgesellschaft, in: Studien und Quellen. Zeitschrift des schweizerischen Bundesarchivs 30, 2004, S. 227 – 271. Online: <<http://www.amtsdrukschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=80000346>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Kreis, Georg (Hg.): Staatsschutz in der Schweiz: die Entwicklung von 1935 – 1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung, Bern 1993.
- Leimgruber, Walter; Meier, Thomas; Sablonier, Roger: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse: historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998 (Bundesarchiv Dossier 9). Online: <<http://www.bar.admin.ch/dokumentation/00445/01624/01630/01724/index.html?lang=de>>.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997, in: Bundesblatt 16, 29. 04. 1997. Online: Amtsdrukschriften, <<http://www.amtsdrukschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10054231>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Schweizerisches Bundesarchiv: Heimatlose und Fahrende in der Schweiz, <<http://www.bar.admin.ch/archivgut/00591/00599/index.html?lang=de>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg UEK, <<https://www.uek.ch>>, Stand: 23. 04. 2015.
- Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes, 05. 03. 1990, Systematische Rechtssammlung, 170.014.

## Zwischen Forschungsfreiheit und Persönlichkeitsrechten

Die Verwendung von Stasi-Unterlagen durch Wissenschaft und Forschung

**Joachim Förster**

*Das Stasi-Unterlagen-Gesetz von 1991 ermöglicht die Aufarbeitung der Vergangenheit Deutschlands und der Bürgerinnen und Bürger der DDR. Der Einzelne erhält Zugang zu den von der Stasi zu seiner Person gespeicherten Informationen. Zugleich schützt ihn das Gesetz aber auch vor Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts durch diese Informationen.*

Ende 1991, rund zwei Jahre nach der friedlichen Revolution in der DDR und ein gutes Jahr nach der deutschen Einheit, trat das Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) in Kraft. Es regelt den Umgang mit den Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) der Deutschen Demokratischen Republik. Die seitdem erfolgten millionenfachen Akteneinsichten, darunter 16'500 aus dem Bereich Forschung und politische Bildung, machen fast vergessen, wie sehr um die Öffnung der Stasi-Akten gerungen und gekämpft wurde. Die aus über hundert Kilometern Schriftgut, rund 1.7 Millionen Fotos, Filmen, Tondokumenten und anderem bestehende Hinterlassenschaft des MfS war ein Symbol der Unterdrückung und Intransparenz in der DDR. Daher war die Öffnung der Akten eine zentrale Forderung der DDR-Bürgerrechtsbewegung.

Die nahezu vollständige Öffnung der gesammelten Informationen einer Geheimpolizei in Umkehrung ihres Entstehungszwecks war eine Premiere, die freilich durch den Untergang des sie tragenden Staats erleichtert wurde. Die für die zeitnahe Aufarbeitung geforderte unverzügliche Zugänglichmachung eines Aktenbestands mit äusserst sensiblen persönlichen Informationen, die zudem rechtsstaatswidrig gewonnen wurden, stellte eine besondere rechtspolitische Herausforderung dar. Es musste eine Synthese zwischen den drängenden Forderungen der friedlichen Revolution und den nun geltenden Prinzipien des Rechtsstaats geschaffen werden, schon um ein Fortwirken der Rechtsverletzungen zu verhindern.

Die Überlieferung des Staatssicherheitsdiensts enthält nicht nur das typische Schriftgut eines Ministeriums, sondern besteht zu einem grossen Teil aus Akten, die das operative Tätigwerden des MfS dokumentieren. Diese Unterlagen sind in der Regel zu bestimmten Personen und Sachverhalten angelegt worden und enthalten eine Vielzahl Informationen, die mehrheitlich durch inoffizielle Mitarbeiter (IM) gewonnen wurden, die für die das MfS eine wichtige Rolle spielten. Hinzu kommt das Eindringen in den Privatbereich durch technische Überwachungsmaßnahmen wie zum Beispiel das Abhören sowie die Verletzung des Post- und Fernmeldegeheimnisses beispielsweise durch die Postkontrolle.

Daher muss bei der Zugänglichmachung der Unterlagen das Augenmerk auf der Wahrung der Persönlichkeitsrechte der in den Unterlagen genannten Personen liegen. Diese sind durch das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte allgemeine Persönlichkeitsrecht grundrechtlich geschützt. Eine Ausprägung davon ist das so genannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das dem Einzelnen garan-

tiert, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und die Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsmässigen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet.

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz begründet einen Anspruch auf Zugang zu den Unterlagen des MfS, statuiert aber gleichzeitig einen Numerus clausus der Verwendungszwecke: Unterlagen und Informationen dürfen nur zu den im Gesetz geregelten Zwecken herausgegeben und genutzt werden. Verbindender Gedanke dieser Zwecke ist die Aufarbeitung der Vergangenheit. So soll das Gesetz zunächst dem Einzelnen Zugang zu den vom MfS zu seiner Person gespeicherten Informationen ermöglichen, damit er dessen Einfluss auf sein Schicksal aufklären kann. Zugleich soll es ihn aber auch vor Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts durch diese Informationen schützen. Neben weiteren Verwendungszwecken wie zum Beispiel der Überprüfung von bestimmten Funktionsträgern, der Strafverfolgung und Rehabilitation soll das Gesetz ausserdem die historische und politische Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes gewährleisten. Um eine zeitnahe Aufarbeitung nach dem Ende der DDR zu ermöglichen, verzichtet das StUG auf allgemeine Schutzfristen, wie man sie aus der Archivgesetzgebung kennt. Dies wird ausgeglichen durch differenzierte Zugangsregelungen und Abwägungen und Anonymisierungen.

### **Betroffene und Mitarbeiter**

Die Verwendung der Unterlagen durch Wissenschaft und Forschung bewegt sich im Spannungsfeld von grundrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechten und der ebenfalls grundrechtlich geschützten Freiheit von Wissenschaft und Forschung. Zentral für den im StUG geregelten Zugang für Forschung und Medien ist die auch den anderen Bereichen des Gesetzes zugrundeliegende Differenzierung nach verschiedenen Personenkategorien: «Betroffene» und «Dritte» einerseits, «Mitarbeiter» und «Begünstigte» andererseits. Anders als die archivrechtlichen Vorschriften unterscheidet das StUG damit grob gesprochen zwischen Tätern und Opfern, um hinsichtlich der Schutzwürdigkeit personenbezogener Informationen anhand formaler Kriterien eine Abstufung vornehmen zu können. Während Informationen zu Betroffenen, also zu Personen, zu denen das MfS

zielgerichtet Informationen gesammelt hat, absoluten Schutz geniessen, gilt dies für Informationen zu ehemaligen Mitarbeitern und Begünstigten nur bedingt. Ihre Persönlichkeitsrechte werden eingeschränkt. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass eine Aufarbeitung der Vergangenheit nicht rein abstrakt erfolgen kann. Verantwortliche, Mitwirkende und Nutzniesser des MfS müssen identifiziert und benannt werden können. Die Einstufung der Unterlagen nach Personenkategorien enthält aber kein Werturteil, sondern erfolgt nach gesetzlichen Definitionen, die nur über die Modalitäten der Verwendung entscheiden.

Unterlagen ohne personenbezogene Informationen können grundsätzlich ohne Einschränkungen zugänglich gemacht werden. Sachbezogene Unterlagen, beispielsweise Richtlinien, Dienstanweisungen, Organisations- und Stellenpläne des Staatssicherheitsdiensts, können zweckfrei verwendet werden. Bei Unterlagen mit personenbezogenen Informationen kommt die Differenzierung nach Art der Unterlagen und nach der Personenkategorie zum Tragen, der die genannten Personen zuzuordnen sind. Offenbleiben können die Informationen, die offenkundig, das heisst in ihrem sachlichen Gehalt, zweifelsfrei und der Allgemeinheit bekannt sind, zum Beispiel geschichtliche Ereignisse, oder solche, die ohne besondere Fachkenntnis aus zugänglichen und zuverlässigen Quellen wahrnehmbar sind.

### **Nur mit Einwilligung der Betroffenen**

Personenbezogene Informationen zu Betroffenen und Dritten im Sinne des StUG geniessen grundsätzlich umfassenden Schutz. Dies betrifft Personen, zu denen das MfS aufgrund zielgerichteter Ausspähung Informationen gesammelt hat (Betroffene), aber auch Personen, die nicht gezielt ausgespäht wurden, zu denen sich jedoch Informationen in den Unterlagen finden (Dritte). Der Zugang zu diesen Informationen ist grundsätzlich nur mit deren Einwilligung möglich. Andernfalls sind die Informationen so zu anonymisieren, dass Personen nicht identifizierbar sind. Nicht nur Namen und Identifizierungsangaben, sondern auch rückschlussfähige Angaben müssen geschwärzt werden.

Damit auch die Unterlagen zu verstorbenen Personen für die Aufarbeitung nutzbar sind, wurde 2007 eine an das Bundesarchivgesetz angelehnte Regelung in das Gesetz eingefügt, wonach Unterlagen mit personenbezogenen Informationen zu Verstorbenen, deren Tod dreissig Jahre zurückliegt, zugänglich sind. Eine Interessenabwägung ist insoweit nicht vorge-

sehen. Auch Unterlagen von Betroffenen werden nach Ablauf dieser Zeit somit zu Archivgut, das der Wissenschaft ohne Vorliegen einer Einwilligung zur Verfügung steht. Bei besonders sensiblen Informationen kann im Einzelfall eine gesonderte Prüfung des Zugangs geboten sein.

Im Jahr 2011 wurde die Möglichkeit der Verkürzung der Schutzfrist auf zehn Jahre für den Fall in das Gesetz aufgenommen, dass die Benutzung der Unterlagen für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange erforderlich ist. Diese Regelung ist ebenfalls an das Bundesarchivrecht angelehnt. Es handelt sich hierbei um eine Ermessensregelung: Eine Verkürzung der Schutzfrist kann im Einzelfall auf Antrag vorgenommen werden. Ein Beispiel hierfür ist die Biographie über eine vor weniger als dreissig Jahren verstorbene Person, die sowohl Mitarbeiterin der Stasi als auch Betroffene war. Ein ausgewogenes, vollständiges Bild setzt die Auswertung aller Unterlagen voraus.

Besondere Regelungen trifft das StUG für Unterlagen zu Personen der Zeitgeschichte, Inhabern politischer Funktionen und Amtsträgern. Informationen, die die zeitgeschichtliche Rolle, Funktions- und Amtsausübung dieser Personen betreffen, können grundsätzlich bereitgestellt werden. Vor der Herausgabe ist allerdings eine Abwägung mit ihren schutzwürdigen Interessen vorzunehmen. So ist zu berücksichtigen, ob die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Informationen unter Eindringen in den räumlichen Privatbereich, durch Abhörmassnahmen oder Spionage gewonnen wurden. Massgeblich ist also die Art und Weise der Informationsgewinnung. Diese Personen sind ausserdem – anders als ehemalige Mitarbeiter des MfS – vor der Herausgabe über die beabsichtigte Verwendung der Unterlagen zu benachrichtigen. Sie können Einwände geltend machen oder die Herausgabe gerichtlich verhindern.

Diese Regelungen wurden durch die so genannte Kohl-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mitbestimmt. Der ehemalige Bundeskanzler hatte sich zwischen 2001 und 2004 gegen die Herausgabe von Unterlagen gewandt, die ihn in seiner amtlichen Funktion betreffen. Demnach können auch Informationen, die sich auf die zeitgeschichtliche Rolle beziehen, unter Umständen gesperrt sein, wenn sie menschenrechtswidrig gewonnen wurden: Darunter ist auch das Eindringen in die räumliche Privatsphäre oder die Verletzung des Rechts am gesprochenen Wort (Abhören) zu verstehen. Beim Abhören gilt dies auch ausserhalb des privaten Bereichs. Damit bleiben Tonbänder und Wortlautprotokolle unter Ver-

schluss, auch wenn sie beispielsweise in Kabinettsitzungen aufgenommen wurden. Für wichtige Forschungsvorhaben macht die Rechtsprechung jedoch eine Ausnahme: Danach ist es in diesen Fällen möglich, vom MfS gefertigte Zusammenfassungen und Auswertungen von Abgehörtem nach einer Zulässigkeitsprüfung und unter strenger Zweckbindung herauszugeben. Diese Unterlagen dürfen von den Forschern nicht weitergegeben werden, auch nicht über eine Veröffentlichung oder Edition (Faksimile).

Das Bundesverwaltungsgericht hat damit eine – im Gesetz ursprünglich so nicht vorgesehene – Differenzierung zwischen Forschung und Medien in das StUG eingeführt. Sie trägt der besonderen Bedeutung der grundrechtlich geschützten Forschungsfreiheit Rechnung: Die Herausgabe von Unterlagen an die Medien ermögliche eine beliebige Veröffentlichung und sei in der Regel auch darauf angelegt. Deshalb sei die Herausgabe von Zusammenfassungen, die Informationen aus Abhöraktionen enthalten, nicht zulässig.

Nicht geklärt wurde die relevante Frage der menschenrechtswidrigen Gewinnung von Informationen durch IM. Nach Auffassung der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) ist die Informationsgewinnung durch IM-Einsatz nicht als menschenrechtswidrig anzusehen. Im Gegensatz zu Informationen aus Abhörmassnahmen sind die in IM-Berichten enthaltenen Informationen somit nicht von der Verwendung ausgenommen und damit der Aufarbeitung durch Forschung und Medien nicht entzogen. In der Praxis können Einwände von Personen der Zeitgeschichte in aller Regel ausgeräumt oder beigelegt werden.

Für Unterlagen zu Mitarbeitern und Begünstigten des Staatssicherheitsdienstes gilt nach dem StUG ein niedrigeres Schutzniveau. Informationen, die die Zusammenarbeit mit dem MfS betreffen, sind in der Regel nicht schutzwürdig und können ohne vorherige Einwilligung herausgegeben werden. Vorgesehen ist allerdings auch hier eine Abwägung, die sicherstellt, dass durch die Verwendung keine schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt werden. Dies betrifft vor allem Informationen zur Privatsphäre. Familiäre Probleme oder auch Straftaten eines IM würden beispielsweise nur offen bleiben, wenn sie einen Bezug zur IM-Tätigkeit der betreffenden Person hatte. Auch der Minderjährigenschutz ist vorgesehen: Informationen zur Mitarbeit, welche die Zeit vor der Vollendung des 18. Lebensjahrs betreffen, sind nicht zugänglich.

Personenbezogene Informationen sind nach entsprechender Prüfung gemäss den dargestellten Differenzierungen in den Unterlagen zu schwärzen, was einen hohen Arbeitsaufwand mit sich bringt. Dies gilt insbesondere für breit angelegte Forschungsanträge, bei deren Bearbeitung zahlreiche Unterlagen durchgesehen und vorbereitet werden müssen. Damit eine effektive Antragsbearbeitung möglich ist, schuf die StUG-Novellierung von 2007 für Forscher die Möglichkeit, auch in unanonymisierte Stasi-Unterlagen Einsicht zu nehmen. Ermöglicht wird damit im Rahmen von wissenschaftlichen Forschungsvorhaben die Durchsicht grösserer Bestände auf ihre jeweilige Themenrelevanz.

Dieser privilegierte Zugang ist allerdings – vor dem Hintergrund, dass hier ein Zugang auch zu Informationen zu Betroffenen erfolgt, denen unter Umständen gar nicht bekannt ist, dass sie vom MfS überwacht wurden – an enge Voraussetzungen gebunden. Er ist begrenzt auf wissenschaftliche Arbeiten an Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen oder bei den Landesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen. Die Einsichtnahme in unanonymisierte Unterlagen setzt voraus, dass sie für die Forschungsarbeit erforderlich ist, weil entweder eine Nutzung anonymisierter Informationen nicht möglich ist oder die Anonymisierung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Der Empfänger der Informationen wird zudem förmlich zur Verschwiegenheit verpflichtet, wenn er nicht selbst Amtsträger ist. Die Herausgabe von Duplikaten ist nur nach entsprechender Anonymisierung zulässig.

Die Möglichkeit der privilegierten Einsichtnahme in unanonymisierte Unterlagen für Wissenschaftler hat sich bewährt und zudem gelegentlich erhobene Kritik von Forschern an den ungleichen Zugangsbedingungen gegenüber Forschern des BStU entschärft.

Im Auftrag des Deutschen Bundestags beschäftigt sich nun eine Expertenkommission mit der Zukunft des BStU. Es geht um die Frage, ob und wie er nach 2019 als Sonderbehörde weiterbestehen soll. Die Vorgabe an die Kommission macht aber klar, dass sowohl die bestehenden Zugangsmöglichkeiten zu den Unterlagen als auch die Verwendungsmöglichkeiten für Zwecke der Bildung und Forschung grundsätzlich auf gleichem Niveau erhalten bleiben sollen.

*Joachim Förster ist Leiter der Abteilung Auskunft der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU).*

## Das Recht auf Datenzugang im Kanton Zürich

Grundlagen, Praxis, Perspektiven

**Beat Gnädinger**

*Der Kanton Zürich wertet die Transparenz staatlichen Handelns hoch. Gleichzeitig berücksichtigt er den individuellen Anspruch auf den Datenschutz. Dies ist für die öffentlichen Archive, namentlich das Staatsarchiv, eine grosse Herausforderung. Das gültige Regelsystem schränkt die Freiheiten der Forschung nicht ein, weist freilich Mängel auf.*

Der Kanton Zürich versucht seit rund zehn Jahren, dem Schutz von Personendaten und dem Öffentlichkeitsprinzip – oder, wie es auch genannt wird, dem Transparenzgebot – gleichermassen Rechnung zu tragen.<sup>1</sup> Die beiden Rechtsgüter bilden zwei konkurrierende Pole in einem Spannungsfeld. Wollte man sie mit einer Etikette versehen, stünde auf der einen Seite Wikileaks mit seiner offensiven Publikationspolitik und der Behauptung eines absoluten Rechts auf Einsicht in staatliche Unterlagen. Auf der anderen Seite stünden die weit fortgeschrittenen Überlegungen zur möglichst frühzeitigen Löschung von Personendaten aus (öffentlichen) Unterlagen, die für die Vorarbeiten zur neuen EU-Datenschutz-Grundverordnung angestellt wurden und gegen die sich unter anderen die Archivwelt vehement zur Wehr setzt.

Der Kanton Zürich hat sich entschieden, dem Öffentlichkeitsprinzip einen hohen Stellenwert einzuräumen, und zwar durch dessen Verankerung in der Verfassung von 2005. Der Artikel 17 gehört zum Abschnitt Grundrechte: «Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.» Artikel 49 sieht vor: «Die Behörden informieren von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.» Auch das Recht auf Schutz der eigenen Personendaten ist durch die Verfassung gut geschützt: Artikel 10 sieht die Gewährleistung der eidgenössischen und internationalen Grundrechte vor, also auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

In einer Übergangsbestimmung (Art. 138) legte die Verfassung fest, dass das Öffentlichkeitsprinzip innert fünf Jahren zu gewährleisten sei. Diese Bestimmung wirkte sich auf die damals laufenden Vorarbeiten für ein Informations- und Datenschutzgesetz aus. Bei der Konkretisierung entschied sich der Regierungsrat, die Bereiche «Information» und «Datenschutz» gleichberechtigt zu behandeln und in der Gesetzgebung miteinander zu verzahnen, was seinerzeit einer schweizerischen Neuheit gleich kam.<sup>2</sup>

1 Die für die öffentlichen Organe Zürichs diesbezüglich relevanten Gesetze – unter anderen das Archivgesetz, das Informations- und Datenschutzgesetz, das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das Patientinnen- und Patientengesetz – wurden seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung 2005 unter diesem Aspekt erlassen oder revidiert.

2 Vgl. Baeriswyl; Rudin (Hg.): Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), S. 2.

Aus einer gesetzesästhetischen Sicht war dieser Schritt gut und richtig. Die Umsetzung im Detail gelang allerdings nicht auf Anhieb, denn der Einbezug des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) bei der Anwendung des Archivgesetzes zeitigte den Effekt, dass Betroffene in einem kaum praktizierbaren Mass in die Bewilligung von Einsichtsgesuchen einbezogen werden mussten, auch in Fällen, in denen das kaum Sinn ergab. Die Revision des Archivgesetzes von 2014 hat diesen Mangel weitgehend behoben.<sup>3</sup>

Im Folgenden werden die verschiedenen Interessengruppen geschildert, die das Staatsarchiv Zürich bei der Bewertung, Übernahme, Erschliessung und Bereitstellung von Unterlagen zu berücksichtigen hat. Es handelt sich dabei zwar um Interessen, die sich unter Umständen gegenseitig konkurrieren; nichtsdestotrotz aber sind diese je für sich legitim. Der Staat steht also in der Pflicht, diese Interessen miteinander zu vereinbaren.

### Von staatlichem Handeln Betroffene

Personen, die von staatlichem Handeln betroffen sind, haben unter Umständen früher oder später ein Interesse daran, in die Unterlagen Einsicht zu nehmen, die der Staat über sie produziert. Alle Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz sind im Lauf ihres Lebens mehrfach von staatlichem Handeln betroffen. Geburt, Einschulung, Motorfahrzeugprüfung, Schulabschluss, Dienstpflicht, Steuerpflicht, Regelverletzungen aller Art, Stimm- und Wahlrecht, Heirat, Wohnsitzwechsel, Grundstückkauf, Mutter- oder Vaterschaft, Scheidung, Rente, Tod – immer wieder kommt der Staat ins Spiel und legt über seine Bürgerinnen und Bürger mehr oder weniger gewichtige Akten an; das gehört schlichtweg zu einem demokratisch verfassten Rechtsstaat mit einem breiten Aufgaben- und Leistungsspektrum.

Die Wahrscheinlichkeit respektive das Bedürfnis, die meisten dieser Aufzeichnungen zu konsultieren, ist für einen Betroffenen aber oft nur dann gross, wenn sie entstehen. Kaum jemand interessiert sich noch für die Steuererklärung von 1994 oder die Ordnungsbusse von 1988. Staatliches Handeln lässt zwar massenhafte Aktenserien entstehen, aber es gibt für das zuständige Archiv keine Notwendigkeit, diese dauernd integral aufzubewahren – auch nicht aus der Sicht der Betroffenen.

3 Vgl. dazu die Vorlage zum Archivgesetz vom 10.09.2012: Kantonsrat Zürich: Archivgesetz und Patientinnen- und Patientengesetz (Teilrevision). Sowie: Gnädinger; Schlatter: Individuelle und öffentliche Interessen in Konkurrenz, S. 9 – 19.



Andere Formen staatlichen Handelns sind zwar auch seriell, aber das Interesse am entsprechenden Schriftgut ist grösser: Der Eintrag in einem Zivilstandsregister, das Abschlusszeugnis einer Schule, ein Scheidungsurteil oder ein Grundbucheintrag können nach langen Jahren aus bestimmten Gründen für eine Person wieder wichtig werden, und diese wäre froh, wenn sie eine neue Ausfertigung eines verlegten oder längst verlorenen Dokuments besässe. In Bezug auf solche Unterlagen muss der Staat im eigenen Interesse und in dem der Bürgerinnen und Bürger ein hohes Mass an dauernder Rechtssicherheit gewährleisten. Der Staat beziehungsweise die Archive müssen sich deshalb gut überlegen, ob eine lange Aufbewahrung im verantwortlichen Amt und später eine lediglich exemplarische Überlieferung im Archiv genügen oder ob eine integrale Überlieferung nötig ist.

In der Schweiz werden solche Überlegungen gemacht und umgesetzt; der Staat funktioniert diesbezüglich auf allen drei politischen Ebenen insgesamt gut, umso mehr, als es in vielen Fällen parallel zu den Einzelfallakten eine dichte und schlanke Überlieferung der wichtigsten Informationen gibt, die von den Archiven in der Regel übernommen werden können: Spitäler und Zivilstandsämter stellen nicht einfach eine Geburtsurkunde aus, sondern führen zusätzlich Register mit den wichtigsten Eckdaten. Das heisst: Auch wenn ein Archiv kaum je alle Akten der Neonatologie eines Kantonsspitals übernehmen wird, bleibt es trotzdem möglich zu eruieren, wer dort wann von wem geboren wurde.

Eine weitere Kategorie staatlicher Eingriffe in das Leben einer Person legt aufgrund ihres Charakters nahe, eine umfassende dauernde Überlieferung zu prüfen, nämlich dort, wo der Staat das Leben einer Person wesentlich verändert. Das ist beispielsweise der Fall bei so genannten fürsorglichen Zwangsmassnahmen – Verdingung, administrative Versorgung, Zwangsadoption, Zwangssterilisation, Zwangskastration, Zwangsmedikation. In solchen Fällen gibt es eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine betroffene Person früher oder später versuchen wird, der eigenen Biografie auf den Grund zu gehen, sei es, um ex post zu verstehen, anzuklagen oder ein nicht gewährtes Recht nachzufordern.

Zwar fielen und fallen im Zusammenhang mit solchen staatlichen Handlungen unter Umständen beträchtliche Mengen von Informationen an, so dass sich der pflichtbewusste Archivar zunächst verführt sehen könnte, derartige Unterlagen zu sampeln («jeder zehnte Heiminsasse»). Aber auf den zweiten Blick wird man feststellen, dass hier ein wesentlicher Unterschied zwischen subjektiver und objektiver Wahrnehmung der

Bedeutung eines Dossiers besteht – und dass man hier entscheiden muss, der subjektiven Wahrnehmung das Primat zu überlassen. Der Staat darf nicht entscheiden, ein Adoptionsdossier nach zehn Jahren zu kassieren, nur weil es noch 99 andere Dossiers gibt. Er muss alle hundert Dossiers aufbewahren, weil er nicht weiss, wer von den hundert Betroffenen im Lauf seines Lebens auf die Unterlagen zurückgreifen will, und weil er es sich nicht leisten darf, im Einzelfall zu sagen: «Tut uns leid, ausgerechnet Ihr Dossier haben wir kassiert; dafür haben wir zehn andere Beispiele.» Auch wenn eine solche Überlieferung für die Forschung dicht genug wäre, für die betroffene Person wäre sie sinnlos.

Deshalb hat die Schweizerische Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz (ADK) im Auftrag des Runden Tisches für Betroffene von fürsorglichen Zwangsmassnahmen Empfehlungen zuhanden von Akten produzierenden Behörden und Institutionen ausgearbeitet, die besagen, dass die betreffenden Unterlagen bis auf weiteres aufbewahrt werden sollen.<sup>4</sup> Ausdünnungen solcher Bestände aufgrund von Bewertungen kommen höchstens in Frage für Unterlagen über verstorbene Betroffene, und auch bei solchen Akten muss man sorgfältig überlegen, ob nicht die folgende Generation Interesse an einem Einzelfall haben könnte. Die Empfehlungen der ADK richten sich auch an nicht-staatliche Institutionen wie private Heime oder Kirchen; diese waren bekanntlich häufig involviert in den Vollzug von Zwangsmassnahmen. Bereits erfolgte Kassationen können durch eine solche Empfehlung freilich nicht mehr rückgängig gemacht werden. Und Eingriffe, zu denen kaum Unterlagen produziert wurden – zum Beispiel die Verdingungen –, können dadurch nicht reicher dokumentiert werden.

### **Das Anrecht der Öffentlichkeit**

Die Öffentlichkeit hat in einem demokratisch verfassten Staat ein Anrecht darauf, dessen Handeln nachzuvollziehen, und zwar möglichst zeitnah und aufgrund originaler staatlicher Unterlagen, die ordentlich und rechen-schaftsfähig geführt sowie authentisch und nach den Regeln der Kunst erschlossen werden. Die gesetzlichen Grundlagen für dieses Recht finden sich im Kanton Zürich, aufbauend auf der Verfassung, im IDG und im Archivgesetz. Das IDG sieht vor, dass grundsätzlich alle staatlichen Unterlagen unmittelbar öffentlich zugänglich sind; der Staat muss definieren, welche Unterlagen noch nicht zugänglich sind.

4 Vgl. [www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch](http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch).

Unabhängig davon hat das Staatsarchiv den Auftrag, alle staatlichen Unterlagen zu bewerten und daraus ein Substrat zu bilden, das es erlaubt, die Tätigkeit des Kantons nachzuvollziehen. Das Staatsarchiv Zürich übernimmt von den rund fünfzig Laufkilometern Akten, die der Kanton jährlich produziert, rund einen Laufkilometer und bereitet diese so auf, dass man sich ein umfassendes Bild von dessen Tätigkeit machen kann. Mehr zu übernehmen wäre nicht sinnvoll. Dann würde aus strukturierter und überschaubarer Information ein Datenberg, mit dem niemand etwas anfangen könnte. Während die so genannten zentralen Serien, zum Beispiel die Regierungsratsprotokolle, integral übernommen werden, werden aus den Massenakten möglichst kleine Samples gezogen, allerdings erst dann, wenn die Akten von den produzierenden Stellen für die Erfüllung ihrer Aufgabe nicht mehr benötigt werden.

Die Akten, die ins Staatsarchiv kommen, gehen in dessen Datenhoheit über. Akten, die gemäss IDG schon beim Produzenten zugänglich waren, bleiben es auch im Staatsarchiv. Akten, die Personendaten enthalten, sind schon beim Produzenten nicht frei zugänglich. Sie werden im Archiv mit einer Schutzfrist ausgestattet, die möglichst kurz, aber genügend lang ist, um individuelle Interessen zu wahren. Aber: Alle Akten werden früher oder später voraussetzungslos öffentlich zugänglich. Es gibt im Staatsarchiv also keine Unterlagen, die auf unbestimmte Zeit unzugänglich sind.

Die statistische Wahrscheinlichkeit, dass auf ein bestimmtes Einzeldokument zugegriffen wird, ist nicht hoch. Das entbindet das Staatsarchiv aber nicht von seinem Grundauftrag. Es kann also nicht sagen: Dass in den nächsten hundert Jahren statistisch gesehen höchstens eine Person in ein bestimmtes Dokument schaut, erlaubt uns, die Überlieferung ausdünnen. Das verbietet das System selbst: Staatsarchive übernehmen und bewahren Originalunterlagen, die es in dieser Form nur einmal gibt. Wenn also eine Unterlage kassiert wird, geht damit eine bestimmte Information unwiederbringlich verloren. Es will deshalb gut überlegt sein, welche Unterlagen dem Reisswolf überantwortet werden. Zurückholen kann man sie nicht.

### **Forschende und Medienschaffende**

Forschende können – anders als Betroffene, die als Privatpersonen an ein öffentliches Archiv gelangen – als eine qualifizierte Teilmenge der Öffentlichkeit angesprochen werden. Aufgrund ihrer Ausbildung und ihres Auftrags haben sie ein gesteigertes Interesse an bestimmten Archivunterlagen. Aber es ist, anders als das von Betroffenen, nicht ein persönliches, sondern ein berufliches beziehungsweise ein öffentliches Interesse, das sie wahrnehmen. Deshalb – und wegen verschiedener grundrechtlicher Überlegungen – werden Forschende von der Archivgesetzgebung privilegiert behandelt. Sie erhalten eher und früher Zugang als ein «gewöhnlicher» Bürger. Und sie kommen in den Genuss einer anders gewichteten Interessenabwägung, das heisst die Wahrscheinlichkeit, dass ein Forschender Zugang zu sensiblen Unterlagen bekommt, ist relativ hoch. Der Preis dafür besteht in bestimmten Anforderungen, die er erfüllen muss, bestimmte Sorgfaltspflichten wie wissenschaftliche Redlichkeit und Einhaltung von Anonymisierungsregeln. Verstösse gegen solche Regeln können zivil- und strafrechtlich sanktioniert werden.

Wenn die genannten Rahmenbedingungen stimmen, bekommt ein Forscher Zugang auch zu sensiblen Unterlagen, bevor die Schutzfristen abgelaufen sind, das heisst in einem Zeitraum, in dem eine Regelverletzung Personen, die in den Unterlagen genannt werden, in ihren Rechten verletzen und unter Umständen schädigen könnte. Wenn beispielsweise eine Forscherin mit Gerichtsakten aus den 1980er Jahren arbeitet und in ihrer Publikation Täter kenntlich macht, die ihre Strafe abgesessen und unterdessen ein neues Leben angefangen haben, kann das einen ehemaligen Straftäter in seinen Lebensumständen benachteiligen, in seinem Beruf, seiner Kreditwürdigkeit, seiner sozialen Akzeptanz.

Trotzdem bekommen Forschende einen hohen Vertrauensvorschuss: Wenn sie Akten über lebende Personen konsultieren wollen, ist es nicht zwingend nötig, dafür deren Einverständnis einzuholen, sofern der Forschende nicht personenbezogen arbeitet. Wird aber über einen lebenden Menschen personenbezogen gearbeitet, muss dessen Einverständnis eingeholt werden. In beiden Fällen ist es wichtig, dass sich Forschende an vereinbarte Regeln halten. Medienschaffende dagegen werden gleich behandelt wie «gewöhnliche» Bürgerinnen. Ein Journalist kann also kein Einsichtsgesuch für Akten unter Schutzfrist stellen, nur weil er Geschichte studiert hat.

### Mitarbeitende öffentlicher Organe

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Organe unterstehen dem IDG und dem Archivgesetz. Sie sind damit an Sorgfaltsregeln gebunden in Bezug auf die gesetzeskonforme Aktenführung. Zudem unterstehen sie beziehungsweise das Organ, für das sie arbeiten, in Bezug auf alle produzierten Unterlagen der Anbietepflicht an das zuständige Archiv. Sind Akten einmal abgeliefert, geht die Datenhoheit an das Archiv über. Das heisst, dass ein Angestellter Akten nur dann zur Einsicht bestellen kann, wenn er diese für die Ausübung seiner Tätigkeit benötigt. Und auch in solchen Fällen dürfen Unterlagen nicht mehr verändert werden; alles andere käme einer Verletzung der Regeln zur Rechenschaftsfähigkeit gleich. Das Staatsarchiv Zürich gibt einer Dienststelle nur Kopien von Akten zurück oder lädt dazu ein, die Originale im Lesesaal zu konsultieren. Der Kanton kennt also kein absolutes Rückkoppelungsverbot, aber Regeln, die sicherstellen, dass abgelieferte Akten durch den Produzenten nicht verändert werden können.

Es ist nicht einfach festzustellen, ob es zwischen der subjektiven und der objektiven Bedeutung staatlichen Tuns einen Unterschied gibt oder ob sich dessen Bedeutung in der kollektiven oder individuellen Wahrnehmung verändern wird. Trotzdem sind genau das wichtige Massstäbe für die Bewertung staatlicher Unterlagen. Man könnte sagen: Je höher staatliches Handeln auf der Hierarchieebene angesiedelt ist oder je tiefer der Eingriff des Staats ins Leben einer Person erfolgt, desto eher ist anzunehmen, dass die entsprechenden Unterlagen lange oder dauernd aufzubewahren sind, weil die Wahrscheinlichkeit, dass ein Rückgriff darauf nötig und gewünscht ist, mit der Höhe der Entscheidungsebene oder der Tiefe des Eingriffs korreliert. Jedenfalls geht es immer um eine Interessenabwägung innerhalb einer vielfältigen Interessenlage, über die die Diskussionen geführt werden müssen.

So wird der Kanton Zürich sich in den nächsten Jahren um die Frage kümmern müssen, wie neben den Medizinalpersonen die anderen besonderen Berufsgruppen gemäss StGB Art 321 zu behandeln sind: Braucht es auch für diese eine Entbindung vom Berufsgeheimnis, wenn sie dem Archiv Akten anbieten? Und wer beurteilt entsprechende Einsichtsgesuche? Weiter ist der Zugang zu Unterlagen für Forschungszwecke zu wenig spezifiziert. Wann ist ein Gesuchsteller als Wissenschaftler zu behandeln, wann nicht? Diese Frage sollte man nicht auf die leichte Schulter nehmen; es ist wichtig, dass sich auch die Vertreterinnen und Vertreter

der Wissenschaft darüber Gedanken machen. Denn sie haben ein Privileg zu verlieren. Das neue und boomende Öffentlichkeitsprinzip tritt in Konkurrenz zur guten alten Forschungsfreiheit. Soll man – wie Wikileaks – ein absolutes Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen fordern und dieses mit allen Mitteln durchsetzen oder soll man weiterhin differenzieren und kategorisieren?

Ohnehin schaffen die neuen elektronischen Möglichkeiten und die vorhandenen Datenstämme neue Realitäten in verschiedenen Lebensbereichen. Die Öffentlichkeit und die Archive müssen sich mit diesen neuen Realitäten auseinandersetzen, und zwar aktiv. Es führt nicht weiter, wenn die einen fordern, dass alle Daten möglichst früh voraussetzungslos online zugänglich werden, und andere genau dies bekämpfen. Schön wäre, wenn über Varianten solcher Entwicklungen ein offener und qualifizierter Dialog geführt werden könnte, in dem die Vor- und Nachteile der diskutierten Varianten zutage treten, und wenn die Gesellschaft wissentlich und willentlich die politischen Entscheide trifft, die eine mündige, demokratische Gesellschaft für sich, für Forschende, für Betroffene und für den Staat als richtig erachtet.

*Dr. Beat Gnädinger ist Staatsarchivar des Kantons Zürich.*

---

#### Literaturverzeichnis:

- Baeriswyl, Bruno; Rudin, Beat (Hg.): Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), Zürich 2012.
- Delegierter für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, <<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/index.html>>, Stand: 24. 04. 2015.
- Gnädinger, Beat; Schlatter, Eliane: Individuelle und öffentliche Interessen in Konkurrenz. Die neue Schutzfristenregelung des Kantons Zürich. Ausgangslage und Lösungsansatz, in: Andre, Elsbeth; Rehm, Clemens (Hg.): Schutzwürdig: zu Aspekten des Zugangs bei Archivgut: Beiträge der Frühjahrstagung der Fachgruppe Staatliche Archive des VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e.V. am 23. April 2012 in Speyer, Koblenz 2013, (Unsere Archive, Beiheft 3), S. 9 – 19.
- Kantonsrat Zürich: Archivgesetz und Patientinnen- und Patientengesetz (Teilrevision), 19. 09. 2012, <<http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D94bce56f-4b2f-4745-b244-270f242a3d7c/4935.pdf#View=Fit>>, Stand: 21. 04. 2015.

## Akteneinsicht für die Forschung

Die Akten der «Kinder der Landstrasse» und der Schutz von Personendaten

**Sara Galle**

*Die historische Forschung ist eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis und die Bewertung der Vergangenheit. Daher müssen Akten zugänglich sein und nicht mit vorschnellen Begründungen des Datenschutzes verschlossen oder gar vernichtet werden. Eine einheitliche Regelung für alle Archive, auch für Archive privater Institutionen mit öffentlichem Auftrag, ist überfällig.*

«Fahrende Mütter klagen an» titelte «Der Schweizerische Beobachter» im April 1972. Die Schlagzeile bildete den Auftakt zu einer Artikelserie, die eine fürsorgerische Praxis enthüllte, die als diskriminierend, ja gar als widerrechtlich bezeichnet werden und eine breite mediale Debatte auslösen sollte. Rückblickend rühmt sich die Zeitschrift, damals einen Skandal aufgedeckt zu haben. Tatsächlich gelangten aber Eltern, Geschwister und Verwandte von Kindern aus so genannten Vagantenfamilien, welche die Stiftung Pro Juventute mithilfe der Behörden in Pflegefamilien, Heimen und Anstalten platzierte, schon seit den 1940er Jahren an die Medien. Die zu Beginn der 1970er Jahre erfolgte Skandalisierung der 1926 von der Pro Juventute initiierten Aktion «Kinder der Landstrasse» steht in engem Zusammenhang mit gesellschaftlichen Veränderungen, insbesondere der damaligen Kritik an Heimen und Anstalten, welche die Diskussion um Reformen im schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug ausgelöst hatte.<sup>1</sup>

Der «Beobachter» begründete die Publikation der Klagen der Mütter damit, dass die Pro Juventute und die Vormundschaftsbehörden Auskünfte wie auch die Einsicht in die Akten verweigerten. Die zahlreichen Zuschriften von Personen, welche die Erfahrungen der Mütter bestätigten, bekräftigten die Annahme, dass eine damals noch nicht überschaubare Anzahl an Familien von Fahrenden auseinandergerissen worden war. Die Pro Juventute räumte zwar ein, dass in einzelnen Fällen Fehler unterlaufen seien. Die bei der Stiftung angelegten Vormundschaftsakten lieferten aus Sicht der Pro Juventute indes den Beleg, dass die Kindswegnahmen gerechtfertigt waren. Um die Aufbewahrung und die Einsicht in diese Akten entbrannte in der Folge ein Streit zwischen der Stiftung, den Behörden und den Betroffenen, die sich in verschiedenen Organisationen zusammengeschlossen hatten. Während die einen eine Herausgabe der Akten forderten, verlangten andere deren Vernichtung. Je mehr Details über die Aktion «Kinder der Landstrasse» an die Öffentlichkeit gelangten, umso dringlicher erschienen eine historische Aufarbeitung und eine «Wiedergutmachung» der als Unrecht eingestuften Kindswegnahmen.

<sup>1</sup> Dieser Text beruht auf: Galle: Kindswegnahmen.

### «Wiedergutmachung» ohne wissenschaftliche Aufarbeitung

Schliesslich beschäftigte sich auch das Parlament in Bern mit dem 1973 eingestellten «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», da die Pro Juventute von 1930 bis 1967 vom Bund Subventionen dafür erhalten hatte. Der politische Prozess erwies sich aufgrund der kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten der Behörden aber als schwierig und äusserst langwierig. Pro Juventute und Behörden vertraten den Standpunkt, dass die bei der Stiftung angelegten Vormundschaftsakten Eigentum der Kantone darstellten. Die Akten wurden erst über ein Jahrzehnt später aufgrund einer verwaltungsrechtlichen Beschwerde im Auftrag des Bundesrates beschlagnahmt und ins Bundesarchiv überführt. Am 3. Juni 1986 drückte der damalige Bundespräsident Alphons Egli nach mehrmaligem Nachfragen unterschiedlicher Parlamentarier im Rahmen einer Budgetdebatte sein Bedauern aus für die «geleistete Bundeshilfe», womit er dem Anliegen der Betroffenen nachkam, sich dafür öffentlich zu entschuldigen. Nachdem sich im Mai 1987 der ehemalige Tessiner Staatsanwalt Paolo Bernasconi, der dem Stiftungsrat angehörte, ebenfalls bei den Betroffenen entschuldigt hatte, gelang es der damaligen Generalsekretärin des Eidgenössischen Departements des Innern, Claudia Kaufmann, alle Kantone zur Unterzeichnung einer Vereinbarung zu bewegen, mit der die Betroffenen Zugang zu ihren Akten erhalten und eine historische Studie in Auftrag gegeben werden sollten. Die geforderte «Wiedergutmachung» sollte darüber hinaus eine finanzielle Entschädigung beinhalten.

Die «Wiedergutmachung» begann indes ohne wissenschaftliche Auswertung der Akten. 1988 beauftragte der Bund die zwei Jahre zuvor gegründete Stiftung «Naschet Jenische», eine unabhängige Akten- und Fondskommission einzusetzen, welche die Akteneinsicht für die Betroffenen regeln und die Entschädigungen an die Betroffenen ausrichten sollte. Die Kommissionen schlossen ihre Arbeit 1992 ab. Die Arbeit gestaltete sich äusserst schwierig, gerade wegen der fehlenden wissenschaftlichen Aufarbeitung. Bei der Fondskommission gingen mehr als 2000 Gesuche ein. Die Schwierigkeit bei der Geldverteilung bestand vor allem darin, dass Kinder aus fahrenden Familien auch von Behörden und anderen privaten Institutionen fremdplatziert worden waren. Die Fondskommission zeigte sich deshalb grosszügig, was aber zur Folge hatte, dass die Gelder rasch aufgebraucht waren. Insgesamt standen elf Millionen Franken zur Verfügung. Nur die wenigsten Betroffenen erhielten den Höchstbetrag von 20'000 Franken. Als problematisch erweist sich aus heutiger Sicht die

Abstufung der ausbezahlten Beträge, insbesondere weil die Akten Teil der Entscheidungsgrundlage bildeten. Trotz mangelhafter Kenntnisse erfolgte eine Bewertung des erlittenen Leids und Unrechts. Konnten die Betroffenen keine Akten vorlegen, so fehlte ihnen zudem ein wichtiger Beweis.

Zu Schwierigkeiten kam es auch bei der Akteneinsicht. Die Stiftung geriet massiv in Kritik. Neben ungetreuer Geschäftsführung wurde ihr bei der Begleitung der Akteneinsicht mangelnde Professionalität vorgeworfen. Auf Antrag der Aktenkommission gewährten die zuständigen Vormundschaftsbehörden rund 240 Personen Einsicht in die Akten. Die Lektüre der Akten erwies sich für die Betroffenen insbesondere deshalb als schwierig, weil viele Fragen offen blieben. Zudem beinhalteten die Akten oft auch abwertende Beurteilungen der betreffenden Personen, die bei diesen neben Empörung und Beschämung bis heute die Befürchtung aufkommen lässt, die Akten könnten erneut zu ihrem Nachteil verwendet werden. Nicht zuletzt deshalb gab es auch Jenische, welche die Vernichtung der Akten forderten. Die Erschliessung des Kontextes durch eine historische Untersuchung wäre zweifellos hilfreich gewesen, sowohl für die Betroffenen wie auch für die Kommissionen.

### **Skandalträchtige Vorwürfe**

Stattdessen landeten vom Bund in Auftrag gegebene Berichte in der Schublade. Ihre Inhalte gelangten indes trotzdem an die Öffentlichkeit. Schliesslich äusserten die Medien den Verdacht, eine historische Aufarbeitung werde aus Angst vor den Resultaten torpediert, denn die Vorwürfe von Fachleuten und Betroffenen waren skandalträchtig. Der Historiker Thomas Huonker betonte die ideologische Nähe der Pro Juventute zum Nationalsozialismus. Für die Schriftstellerin Mariella Mehr waren die Jenischen Opfer «rechtswidriger Machenschaften» geworden. Die Frage nach der Rechtmässigkeit des Vorgehens ist bis heute nicht abschliessend beantwortet.

Erst ein weiteres Jahrzehnt später erhielten Wissenschaftler erstmals offiziell Zugang zum Aktenbestand der Pro Juventute im Bundesarchiv, der neben Personen- und Familiendossiers auch Geschäftsakten umfasst. Die 1996 vom Bund in Auftrag gegebene Studie war im Vorfeld vor allem wegen der bescheidenen finanziellen Ausstattung umstritten. Die Historiker Walter Leimgruber, Thomas Meier und Roger Sablonier sahen ihre Unter-

suchung denn auch als ersten Schritt einer historischen Aufarbeitung und schlossen ihre Publikation mit einem Katalog von Forschungsdesideraten, der die Sichtung weiterer Archive involvierter Institutionen beinhaltet.

Nicht weniger als dreissig Jahre nach der Einstellung des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse» gelang mit der Lancierung des Nationalen Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» eine Weiterführung der Forschung. Dank der Finanzierung durch den Schweizerischen Nationalfonds und der ausserordentlichen Einsichtsbewilligung in Aktenbestände unterschiedlicher Institutionen und Organisationen konnten von 2003 bis 2007 drei Forschungsprojekte durchgeführt werden, die sich mit der Geschichte der Jenischen in der Schweiz beschäftigten. Neben mehreren inzwischen erschienenen und noch erscheinenden Publikationen konnten zwei Ausstellungen und ein Lehrmittel realisiert werden.

### **Uneinheitlicher Aktenzugang**

Die einmalige Chance, als die sich die Forschungsprojekte darstellten, bot aber gerade aufgrund des ausserordentlichen Aktenzugangs einige Schwierigkeiten. So stellten verschiedene Institutionen unterschiedliche Auflagen, andere verweigerten gar die Einsicht in bestimmte Akten. Alle beriefen sich dabei auf den Persönlichkeitsschutz der Betroffenen. Für die beteiligten Forscherinnen und Forscher stellte sich dabei mehrmals die Frage, wer denn nun eigentlich geschützt werden soll. Deutlich traten die unterschiedlichen Interessen der Wissenschaft, der Gesellschaft, der betroffenen Personen sowie der involvierten Institutionen und Behörden an einer historischen Aufarbeitung zutage.

Die Exklusivität des Zugangs zu den Akten erwies sich auch bei der Darstellung der Ergebnisse als Herausforderung, ist doch eines der wichtigsten Kriterien von Wissenschaft die Nachvollziehbarkeit. Darüber hinaus handelt es sich bei Forschungsergebnissen stets um vorläufige Aussagen, die der Vergleichbarkeit und Bestätigung bedürfen, um an Plausibilität zu gewinnen. Die Beschränkung des Aktenzugangs auf eine Zeitspanne oder ein bestimmtes Projekt und ausgewählte Personen ist deshalb problematisch. Diese Problematik spitzt sich noch zu, wenn die Bewilligung je nach Archiv und Institution unterschiedlichen Prozessen unterliegt und verschiedenartiger Begründungen bedarf.

Eine einheitliche Regelung für kantonale, kommunale und private Archive von Institutionen mit öffentlichem Auftrag wäre deshalb gerade auch im Hinblick auf die bevorstehende historische Aufarbeitung der

«administrativen Versorgung» von Personen sowie der Erforschung der Geschichte der Heim- und Verdingkinder dringend erwünscht. Die historische Forschung ist eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis und die Bewertung von Diskursen und Praktiken der Vergangenheit. Die wichtigste Voraussetzung für die historische Forschung ist, dass die Akten aufbewahrt und nicht mit vorschnellen Begründungen des Datenschutzes ohne fachkundige Bewertung vernichtet werden.

*Dr. des. Sara Galle ist wissenschaftliche Mitarbeiterin  
an der Fachhochschule Nordwestschweiz.*

---

Literaturverzeichnis:

- Galle, Sara: Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2015.

## Wo beginnt das öffentliche Interesse?

Das Beispiel der Biographie-Artikel  
des «Historischen Lexikons der Schweiz»

**Marco Jorio**

*Der Datenschutz, der rechtliche, aber auch der imaginierte, hat die Erarbeitung des «Historischen Lexikons der Schweiz» erschwert, aber den erfolgreichen Abschluss des Jahrhundertwerks in seiner gedruckten und digitalen Form nicht verhindert.*



«La loi sur la protection des données n'a certainement pas comme objet de limiter la liberté de la recherche et les travaux en histoire contemporaine.» Dieser Satz steht in einem Brief vom 5. März 1990 an die «Mesdames et Messieurs les membres du Conseil des Etats». Er stammt, wie ich kürzlich und zu meinem eigenen Erstaunen feststellen musste, aus meiner Feder. Das «Historische Lexikon der Schweiz» (HLS) war nach zweijähriger Vorbereitungszeit am 1. Januar 1988 lanciert worden. Sogleich wurde es mit den damals laufenden Arbeiten am Datenschutzgesetz konfrontiert. Uns, die Redaktion, schreckte die Botschaft des Bundesrats vom 23. März 1988 auf: Wir befürchteten eine massive Einschränkung der Forschungsfreiheit. Die Befürchtungen waren nicht unbegründet. Es gab den unsäglichen Ehrverletzungsprozess von Werner Fricks Nachkommen gegen den Historiker Walther Hofer, und zudem war in jenen Tagen die öffentliche Erregung wegen der «Fichenaffäre» allgegenwärtig.

Der Gesetzesentwurf des Bundesrats liess nichts Gutes erahnen, gerade für ein Lexikon mit vielen Biographien: Der Entwurf betraf die «besonders schützenswerten Personendaten», vor allem den Schutz «der religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten», sowie die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils. Aber genau diese Informationen machen den Inhalt einer Biographie aus, auch für lebende Personen. Und eine gute Biographie gibt ja gerade ein Persönlichkeitsprofil. Die Historiker wehrten sich, so gut sie konnten: Die Universität Bern organisierte 1990 drei Kolloquien zur «Bewahrung der Forschungsfreiheit in der Geschichtswissenschaft», die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (damals SGG), die Schweizerische Gesellschaft für Geschichte (damals AGGS) und das HLS intervenierten bei den Parlamentariern und in der Verwaltung, um einen «Historikerartikel» zu bekommen. Das gelang zwar nicht, aber immerhin wurde der bundesrätliche Entwurf in den Räten zugunsten der Historiker und besonders auch zu unseren Gunsten umgearbeitet. So besagte der Artikel 13f. neu: Ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse liege vor, wenn ein Privater «Daten über eine Person des öffentlichen Lebens sammelt, sofern sich die Daten auf das Wirken dieser Person in der Öffentlichkeit beziehen».

### **Das Schweigen des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten**

Aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Parlament wurde uns aber verschiedentlich versichert, dass das Unternehmen HLS, wie überhaupt die wissenschaftliche Forschung, von öffentlichem Interesse sei und wir nichts zu befürchten hätten. Tatsächlich verstummte mit der Annahme des Datenschutzgesetzes die Diskussion, und wir konnten in den vergangenen zwei Jahrzehnten ungestört – ungestört von der öffentlichen Hand, nicht aber von Privaten – das HLS realisieren. Seit wir die Biographie- und die Mitarbeiterdatenbank im Jahr 1996 ordnungsgemäss angemeldet hatten, hörten wir nichts mehr vom eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

Aber wir waren noch nicht aus dem Schneider. Fragen des Datenschutzes beziehungsweise des Persönlichkeitsschutzrechts beschäftigten uns 25 Jahre lang, wobei vor allem zwei Personengruppen im Fokus standen: biographierte Personen, vor allem die noch lebenden, und die HLS-Mitarbeiter, besonders die Autorinnen und Autoren, zum Teil auch die wissenschaftlichen Berater und Übersetzer mit ihren Urheberpersönlichkeitsrechten. Historische Lexika berücksichtigen in der Regel nur verstorbene Personen. Das Konzept des HLS sah aber vor, dass auch lebende Personen der Zeitgeschichte aufgenommen würden. Man wollte sicherstellen, dass das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts gebührend vertreten war, da man aufgrund der Erfahrungen mit dreihundert Jahren helvetischer Lexikographie davon ausging, dass nach dem HLS Jahrzehnte vergehen würden, bis ein nächstes schweizergeschichtliches Nachschlagewerk entstehe. Das Internet und Wikipedia existierten noch nicht.

Bei den Biographien zu lebenden Personen stellten sich viele praktische Probleme: Artikel 14 des Datenschutzgesetzes verpflichtete die Inhaber der Datensammlung, die betroffene Person über die Beschaffung von besonders schützenswerten Personendaten oder über die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen zu informieren, sofern die Informationen mit einem verhältnismässigen Aufwand zu erheben waren. Bei rund 1500 Personen, von denen wir nicht bei allen wussten, ob sie noch lebten und wo sie zu finden waren, erwies sich das Unterfangen als schwierig. Da die Artikel nicht von der Redaktion, sondern von externen Autoren verfasst wurden, rieten wir diesen, die Daten direkt bei den biographierten Personen einzuholen und ihnen ihre Biographien vorzulegen. Das führte gelegentlich zu Konflikten: Einige wollten nicht ins Lexikon, andere gewisse Informationen nicht oder anders dargestellt haben.

Bei lebenden und toten Personen stellte sich die Frage, was eine öffentliche Person sei beziehungsweise welche Daten sich auf das öffentliche Wirken der öffentlichen Person bezögen. Unklar war, ob die Gerichte im Konfliktfall unsere Kriterien und Überlegungen akzeptieren würden. Zu einem Richterspruch ist es aber nie gekommen, auch wenn man mir zu Beginn des Projekts prophezeit hatte, dass ich als Chefredaktor bereits mit einem Bein im Gefängnis stehe. Neben der Frage nach der Aufnahmewürdigkeit einer Person stellte sich das Problem, welche Informationen zum öffentlichen Wirken einer öffentlichen Person gehörten, das heisst, ob alle 27 Rubriken unseres Biographie-Schemas durch das öffentliche Interesse abgedeckt seien. Problematisch waren vor allem die «Personalien» mit ihren sechs Rubriken, zum Beispiel der Konfession, und der «familiäre Hintergrund» mit den Namen, dem Beruf, dem Stand und dem sozialen Rang des Vaters und der Mutter, der Ehegatten und allenfalls des Schwiegervaters.

### **Zwischen Persönlichkeitsrechten und lexikographischen Anforderungen**

Basierend auf dem Datenschutzgesetz und der juristischen Literatur, hat das HLS folgenden Umgang mit sensiblen Daten und Persönlichkeitsprofilen gewählt:

1. Für verstorbene Personen gibt es keine Einschränkungen.
2. Für lebende Personen gilt dasselbe, aber mit einigen Einschränkungen.
3. Auf die Rubrik «Einschätzung von Bedeutung und Einfluss» verzichteten wir bei lebenden Personen, nicht nur aus juristischen Gründen: Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es vermessen, zu Lebenden oder im Berufsleben Stehenden ein Urteil abzugeben; zudem waren diese Lebensläufe in den meisten Fällen gar nicht erforscht.
4. Informationen, die nichts mit dem öffentlichen Wirken zu tun hatten, haben wir aufgenommen, es sei denn, der Biographierte verlangte oder wünschte ausdrücklich, dass darauf verzichtet werde. Dazu gehörten Informationen wie Konfession, Namen der Eltern (vor allem bei ausser-ehelichen Kindern) und Informationen zu Ehegatten.
5. Bei Konflikten zwischen Autor und Biographiertem entschied die Redaktion nach folgenden Kriterien: Ist die Person überhaupt von öffentlichem Interesse? Welche Informationen sind für das öffentliche Wirken von Bedeutung? Falls die umstrittenen Informationen ohnehin publiziert oder bekannt waren, gab es kein Pardon. In den wenigen Zweifelsfällen aber entschied ich mich meistens für den Persönlich-

keitsschutz. Die entsprechende Information wurde aus dem Artikel gestrichen. Sie ist im HLS-Archiv für eine allfällige spätere Verwendung gespeichert.

### **Aus der Praxis**

Es gab verschiedentlich Anträge von Personen – sei es von den Betroffenen selbst oder von Angehörigen, zum Teil sogar von Nachkommen –, auf eine Biographie im HLS zu verzichten, so im Fall des im Autoimport tätigen Familienimperiums Erb. Zu allen vier Erbs, zu Hugo senior, Hugo junior und den Brüdern Rolf und Christian, waren Artikel geplant. Die Biographie des letzten Eigentümers, Rolf, dem in den vergangenen Jahren der Prozess gemacht wurde, war besonders heikel. Schliesslich entschieden wir uns, auf die Biographien zu verzichten, aber der Familie einen längeren Artikel zu widmen, da das Familienimperium interessanter war als Einzelbiographien. Anders im Fall des Frontistenchefs Franz Riedweg (1907–2005): Hier lehnten wir den Antrag von Angehörigen ab, die Biographie zu streichen, weil Riedweg von öffentlichem und historischem Interesse ist. Zudem taucht er in allen Studien über den Frontismus und die Schweiz der 1930er und 1940er Jahre prominent auf.

Es gab ferner Einzelpersonen und Familien, die mit Verweis auf den Persönlichkeitsschutz verlangten, alle Einträge zu Familienangehörigen bis ins Mittelalter zurück begutachten zu dürfen. Sie wollten die Deutungshoheit über ihre Familiengeschichte übernehmen. In Erinnerung ist mir eine noble Westschweizer Familie, die uns einen Rechtsanwalt auf den Hals schickte. Alle diese Anträge haben wir konsequent abgelehnt. Noch vor wenigen Wochen wurde ich wieder einmal, wie es mir in den letzten zwölf Jahren mehrfach passiert ist, von einem besonders aktiven Genealogen, dieses Mal aus der italienischen Schweiz, mit Material und Forderungen eingedeckt, wie sein Familienartikel und die Biographien seiner Familie zu schreiben seien.

Häufig sind wir mit Änderungsanträgen konfrontiert worden. Meist ging es um den familiären Hintergrund. Vor allem die Aufzählung aller früheren Ehemänner oder Ehefrauen gefiel manchen nicht. Sie verlangten deren Streichung. Andere wollten gewisse Aktivitäten lieber nicht in der Biographie sehen. Letztes Jahr wollte eine Witwe die Biographie ihres verstorbenen Mannes via einen Anwalt von allen Hinweisen auf dessen faschistische Jugendaktivitäten gereinigt haben und verlangte sogar den Rückzug aller Exemplare des zwölften Bandes. Da die Aussagen des HLS

hieb- und stichfest waren, lehnten wir die Änderungsanträge ab. Kürzlich intervenierte ein welscher Maître im Auftrag «de Son Altesse Impériale», weil die kaiserliche Familie in der Schweiz zwei Schlösser und nicht nur eines besitze und sie, die Witwe, und nicht ihr Sohn, von ihrem verstorbenen Gatten, dem Thronprätendenten, als Erbe eingesetzt worden sei. Die Fehler wurden in der Online-Ausgabe des HLS umgehend korrigiert, und «Son Altesse Impériale» war ganz satisfaite.

### **Verweigerungshaltung mit Folgen**

Sehr häufig sind wir und die Autoren des HLS auf Zivilstandsämter gestossen, welche die Auskunft verweigerten. Zwar bin ich in den 1990er Jahren zweimal vor der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden aufgetreten und habe das HLS und dessen Biographien in der «Zeitschrift für Zivilstandswesen» dreimal vorgestellt. Zudem lagen Empfehlungsschreiben des eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen vor, die den kantonalen Aufsichtsorganen, aber auch den Ämtern empfahlen, den HLS-Autoren grosszügig Auskunft über verstorbene Personen zu erteilen. Für lebende Personen verzichteten wir von vornherein auf Auskünfte; diese waren direkt bei den biographierten Personen zu beschaffen.

Trotzdem gab es immer wieder Schwierigkeiten, sei es, dass Kantone von den Autoren Dauergenehmigungen verlangten, sei es, dass Ämter mit Hinweis auf den Datenschutz die Auskünfte gänzlich verweigerten, wie etwa jene Zuger Gemeinde, die für eine Person aus dem 18. Jahrhundert die Zustimmung der Nachkommen verlangte. Mit Hilfe von Staatskanzleien, Staatsarchiven und Datenschutzbeauftragten ist es doch gelungen – oft zwar mit einigem administrativen Aufwand –, fehlende Informationen zu beschaffen. Wenn einige Biographien vor allem des 19. und 20. Jahrhunderts lückenhaft sind, ist das zum Teil auf diese Verweigerungshaltung zurückzuführen.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des HLS, die Mitglieder der Zentralredaktion, die Autoren, wissenschaftliche Berater und Übersetzer, traten ihre Urheberrechte vertraglich an die Stiftung ab. In den ersten Jahren stand im Vertrag, dass sie auch die Urheberpersönlichkeitsrechte an die Stiftung abtreten würden, bis wir von einem Autor, der Rechtsprofessor war, belehrt wurden, dass dies illegal sei, da die Urheberpersönlichkeitsrechte gar nicht abgetreten werden könnten. Sie sind also alle noch bei den «Urhebern». Um diese Rechte gab es wiederholt Diskussionen. Sie bewirkten, dass die namentlich gezeichneten Artikel ohne die

Einwilligung des Autors nicht verändert werden durften (abgesehen von Formalia und offensichtlichen Fehlern). Tatsächlich gab es immer wieder Artikel, bei denen wir uns mit dem Autor nicht einigen konnten oder dieser mit Änderungen nicht einverstanden war. In diesen Fällen haben wir den Namen des Autors gestrichen und mit «Die Redaktion» unterschrieben. Das war hundertzehn Mal der Fall – oder bei 0,3 Prozent aller Artikel.

Der Datenschutz, der rechtlich abgesicherte, aber vor allem der imaginierte vieler Datenherrinnen und -herren, hat uns die Arbeit nicht leicht gemacht. Er hat aber nicht verhindert, dass wir das gedruckte HLS nach 26 Jahren erfolgreich abschliessen konnten, zum Teil mit Mehraufwand. Und auch das neue, digitale HLS, das jetzt geplant wird, wird sich am Datenschutz reiben. Aber ich bin überzeugt, dass er die gute Fortsetzung des schweizergeschichtlichen Nachschlagewerks nicht verhindern wird.

*Dr. Marco Jorio war bis Ende 2014 Chefredaktor des im gleichen Jahr abgeschlossenen dreizehnbändigen «Historischen Lexikons der Schweiz».*

## Einsicht mit Rücksicht?

Der Zugang zu personenbezogenen Daten  
im Archiv – Bilanz einer Podiumsdiskussion

**Eliane Kurmann**

*Die von infoclio.ch organisierte Tagung «Datenschutz und Geschichtswissenschaften» (20. November 2014, Bern) schloss mit einer Podiumsdiskussion. Einigkeit herrschte darüber, dass persönliche Daten nicht ohne Einwilligung der Betroffenen an die Öffentlichkeit gelangen dürften. Debattiert wurde die Frage, ob sich für die Forschenden der Zugang zu den Archiven verschlechtert habe.*

Sara Galle (Historikerin), Beat Gnädinger (Präsident der Schweizerischen Archivrektorinnen- und Archivrektorenkonferenz und Staatsarchivar des Kantons Zürich), Sacha Zala (Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte SGG) und Hans-Peter Thür (eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter) – das waren die Protagonisten der Diskussion, welche die von infoclio.ch ausgerichtete Tagung «Datenschutz und Geschichtswissenschaften» abrundete. Es waren vor allem die Fragen, ob und aus welchen Gründen sich für die Forschenden der Zugang zu den Archivakten in den letzten Jahren verschlechtert habe, die die Gemüter erhitzen. Enrico Natale, Leiter von infoclio.ch, moderierte die Diskussion mit dem Titel «Zugang zu personenbezogenen Daten im Archiv – Einsicht mit Rücksicht?»

### **Paradoxe und Postulate – Die Sicht eines besorgten Historikers**

Den Einstieg machte Sacha Zala, der als Präsident der SGG die Gelegenheit nutzte, die Interessen der Historikerinnen und Historiker darzulegen. Zala lieferte Zündstoff, der die eineinhalbstündige Diskussion anfeuerte. Ausgangspunkt seiner zahlreichen und teilweise provokativen Thesen und Postulate bildete die Feststellung, dass sich der Aktenzugang für die Forschenden in den letzten Jahren besorgniserregend verschlechtert habe. So habe das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, Öffentlichkeitsgesetz)<sup>1</sup> negative Auswirkungen auf die Forschungsbedingungen für die Zeitgeschichte. Früher gab es grundsätzlich während dreissig Jahren keinen Zugang zu den Akten, welche die Behörden produzieren und die Archive aufbewahren, anschliessend dafür uneingeschränkte Einsicht. Seit der Einführung des BGÖ 2004 gibt es nun die Möglichkeit, die Akten – unter Wahrung des Datenschutzes – schon vorher einzusehen. Weil der erweiterte Informationszugang jedoch auch für Medienschaffende gelte, von denen einige bevorzugt nach Skandalen graben würden, habe das BGÖ zu einem Kulturwandel geführt: Die Bundesangestellten fürchteten sich vor dem raschen Zugriff auf ihre Dokumente, was die Aktenbildung beeinflusse. Es gebe eine Tendenz, anstelle von «Überresten» vermehrt mit Überlieferungsabsichten verbundene «Traditionsquellen» zu produzieren.

1 Das BGÖ soll «die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet.» Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung.

Zala beklagte zudem, dass die restriktive Handhabung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die gemäss dem BGÖ beurteilt werden, auch bei den Einsichtsgesuchen zu den Archivakten, die dem Bundesgesetz über die Archivierung (BGA, Archivgesetz)<sup>2</sup> unterstellt sind, zu beobachten sei. Für die Beurteilung der verschiedenen Gesuche sei nämlich dieselbe Verwaltungsstelle zuständig. Die Schutzmechanismen richteten sich zwar gegen die Gefahr, die vom Aktenzugang für Medienschaffende ausgehe, würde aber auch die Arbeit der Forschenden behindern. Tatsächlich gebe es in den Geschichtswissenschaften aber nur ganz wenige Forschungsbereiche, die ein Gefährdungspotential in Bezug auf den Datenschutz enthielten. «Demokratieparadox» nannte Zala das Phänomen, dass zwar ein gesellschaftlicher Konsens bestehe, den Zugang zu Informationen zu erweitern, sich insgesamt aber für die Historikerinnen und Historiker die Einsicht in Archivakten verschlechtert habe.

Ein zweites Paradox erschwere den Zugang zu bisher frei zugänglichen Informationen zusätzlich: Das so genannte Googleparadox beschreibt den Mechanismus, dass der verbesserte Informationszugang dazu führe, dass die Informationen stärker geschützt würden. Ein aktuelles, in der Diskussion oft angeführtes Beispiel aus der Bundesverwaltung verdeutlicht dies: Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat auf Beginn 2014 rund 160'000 Dossiers präventiv mit einer verlängerten Schutzfrist versehen. Als Begründung gab der Bundesrat an, dass der Online-Nachweis des gesamten Katalogs des Bundesarchivs neue «Verwundbarkeiten» geschaffen habe. Aus Ressourcengründen – also aufgrund fehlender finanzieller Mittel zur Sichtung und Eruiierung schutzberechtigter Akten – hat das VBS nicht einzelne Dossiers, sondern ganze Teilbestände gesperrt, mit der Folge, dass auch nichtklassifizierte Dossiers unter die verlängerte Schutzfrist fallen.<sup>3</sup> Zala erklärte, dass die Restriktion des Zugangs zu Archivakten nach drei Gesetzmässigkeiten ablaufe: Wenn etwas zensuriert werden könne, werde es zensuriert; zensuriert werde nicht das Nötige, sondern das Einfache; zensuriert werde immer nach der Messlatte des schlimmstmöglichen Szenarios.

Um die Geschichtswissenschaften zu stärken, plädierte Zala zum einen für die Wiedereinführung des Forschungsprivilegs auf nationaler Ebene, das Forschenden im Gegensatz zu Medienschaffenden und der breiten

2 Bundesgesetz über die Archivierung (BGA).

3 Fragestunde Nationalrat. Frage Semadeni Silvia. Ist eine verlängerte Schutzsperrung für VBS-Akten gerechtfertigt? 1. 2014.

Öffentlichkeit den Aktenzugang erleichtert. Zum anderen schlug er die Schaffung einer gemischten Kommission zur Festlegung schützenswerter Akten vor, in der neben Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Archive auch Forschende beteiligt sein sollten. Eine solche Kommission könnte der heutigen Sanktionslogik entgegenwirken, die einseitig nur den bestraft, der geschützte Akten frei gebe, nicht aber den, der Dossiersperre, die eigentlich zugänglich sein müssten.

### **Akten produzieren und Akten einsehen – Hat der Wind gedreht?**

Zalas Thesen, dass das Öffentlichkeitsgesetz sowohl bei der Aktenproduktion wie auch beim Aktenzugang nachteilige Auswirkungen für die Geschichtsforschung habe, wurden kontrovers diskutiert. Von verschiedenen Seiten wurden Zweifel an der veränderten Aktenführung geäußert, die soweit gehe, dass der Quellenwert der Dokumente reduziert werde. So konterte etwa der Staatsarchivar Beat Gnädinger, dass die Verwaltungstätigkeiten hochstandardisiert, formalisiert und insgesamt recht unspektakulär seien, sodass für die Aktenführenden weder die Möglichkeit noch Anlass bestehe, Unterlagen zu eigenen Gunsten zu verfälschen. Unkorrekte oder vernachlässigte Verschriftlichung des staatlichen Handelns führe früher oder später zu Problemen, meinte auch Hans-Peter Thür.

Unterstützung erhielt Zala in dieser Frage einzig vom Politologen Marc Bühlmann. Die Forderung nach mehr Transparenz habe zur Folge, dass nicht mehr alles verschriftlicht werde oder heikle Akten zurückgehalten würden. Er bestätigte Zala auch insofern, dass nicht die Forschenden Anlass zu Befürchtungen gäben, sondern die Journalistinnen und Journalisten, denen das Einsichtsrecht ebenfalls zustehe. Die Forderungen nach Transparenz bewirkten lediglich, dass in der Politik gewisse Prozesse in den «Backstagebereich» verschoben würden.

Die Diskussion drehte sich immer wieder um die verschlechterten Bedingungen der Akteneinsicht für die Forschenden und die Frage nach den Gründen für den restriktiveren Zugang. Mehrere Voten bezweifelten, dass diese Entwicklungen primär auf den Datenschutz und das BGÖ zurückzuführen seien. Thür, der für die Mediationsverfahren im Rahmen des BGÖ zuständig ist, wies darauf hin, dass dieses Gesetz nur auf Akten angewendet werde, die in den Händen der Verwaltung lägen. Sobald diese den Archiven übergeben würden, komme das Archivgesetz zum Tragen. Er bezweifelte zudem den von Zala skizzierten Ernst der Lage: Wenn das BGA auch kein explizites Forschungsprivileg beinhalte, so bevorzuge es For-

schende dennoch. Auch die geschützten Akten, so Thür, könnten nämlich noch vor Ablauf der Fristen eingesehen werden, sofern sich die Forschenden verpflichteten, die Akten nicht personenbezogen auszuwerten. Wenn Einsichtsgesuche nicht bewilligt würden, liege dies nicht am Datenschutz, sondern an politischen Gründen – wie etwa das Beispiel der gesperrten Akten zu den Beziehungen der Schweiz mit dem ehemaligen Apartheid-Regime Südafrikas zeige. Zumindest über die problematische Einflussnahme durch die Politik und die Wirtschaft auf den Zugang zu den archivierten Akten bestand Einigkeit unter den Diskutierenden. Seit der Fichenaffäre und der Bergier-Kommission habe in der Einsichtspraxis «der Wind gedreht».

Gnädinger relativierte die beklagten Forschungshindernisse für Historikerinnen und Historiker mit dem Verweis auf die kantonalen Regelungen. Zalas Kritik treffe in vielen Bereichen nur auf nationaler Ebene zu, da für die kantonalen und kommunalen Archive andere Bestimmungen gälten. Gnädinger zufolge fällt die überwiegende Mehrheit der personenbezogenen Daten in den Gemeinden und Kantonen an. Auf diesen beiden Ebenen entstünden etwa die besonders sensiblen Akten aus dem Gesundheitsbereich, der Strafverfolgung und der Justiz oder dem Bereich der fürsorglichen Zwangsmassnahmen. Solche Vollzugsakten produziere der Bund nur wenige. Weil die Datenschutzbestimmungen in den Kantonen jedoch unterschiedlich geregelt seien, entschärfe sich das Problem. Der Kanton Zürich kenne beispielsweise ein Forschungsprivileg, das die Schutzfristen für die Forschung aufhebe.

Weitgehend unabhängig vom Datenschutz besteht das Problem des erschweren oder gar unmöglichen Archivzugangs auch bei Archiven privater Institutionen. Für sie gibt es keine verbindlichen Regelungen und daher auch keine Verpflichtung zur Freigabe der Akten. Besonders stossend fand die Historikerin Sara Galle dies im Falle privater Institutionen, die einen staatlichen Leistungsauftrag erfüllen. Galle hatte im Rahmen ihrer Forschung über jüdische Familien, deren Kinder fremdplatziert wurden, zu vielen Archiven nur dank Sonderbewilligungen und Empfehlungsschreiben Zutritt erhalten. Einige Archive, die zusammen mit den Behörden die Einweisungen von Kindern in Heime vorgenommen hatten, verweigerten ihr dennoch die Akteneinsicht. Gnädinger bemerkte hierzu, dass einige Kantone in ihren Regelwerken inzwischen festhielten, dass private Institutionen, die mit öffentlichen Aufgaben beauftragt werden, sowohl bei der Aktenführung als auch der Akteneinsicht an dieselben Ver-

pflichtungen gebunden seien wie die öffentlichen Organe der Verwaltung.

Galle machte überdies darauf aufmerksam, dass langwierige, komplizierte Einsichtsverfahren nicht nur die Forschung, sondern auch die akademische Laufbahn der Forschenden behinderten. In ihrem Projekt habe sich gezeigt, dass private und auch kommunale Archive wenig Erfahrung mit Einsichtsgesuchen hätten und die Verhandlungen über die Auflagen entsprechend lange dauerten. Weitere Verzögerungen gebe es bei der Überprüfung der druckfertigen Manuskripte im Hinblick auf die Anonymisierung der Namen. Die langwierigen Prozesse seien vor allem für junge Forschende ein Problem, da der zeitliche Rahmen ihrer Qualifikationschriften begrenzt sei.

Aktuelle Projekte hätten in ihrem Forschungsbereich jedoch eine gewisse Öffnung des Aktenzugangs erzielt, so Galle. Es gehe nun darum, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Institutionen und der Wissenschaft aufrechtzuerhalten und verbindliche Richtlinien auszuarbeiten, um allen Forschenden dieselben Bedingungen zu gewährleisten. Nur so könnten gewisse Bereiche der jüngeren Sozialgeschichte besser erforscht werden. Galle machte deutlich, dass die noch offenen Fragen beim Aktenzugang und beim Umgang mit personenbezogenen Daten nur in Zusammenarbeit der Archive mit der Wissenschaft gelöst werden können.

### **Das Forschungsprivileg als Ausweg?**

Diskutiert wurden neben den Gründen, die den Aktenzugang erschweren oder verhindern, auch mögliche Lösungsansätze. Während auf Zalas Postulat nach einer gemischten Kommission zur Beurteilung der Einsichtsgesuche nicht eingegangen wurde, provozierte der Vorschlag zur Wiedereinführung des Forschungsprivilegs gegensätzliche Reaktionen: Gerechtfertigt wurde eine Bevorzugung der Forschenden von verschiedenen Seiten mit dem Argument, dass die Forschung von der öffentlichen Hand finanziert werde und die Motive der Historikerinnen und Historiker durch den öffentlichen Auftrag legitimiert seien. Gnädinger wies darauf hin, dass es in einigen Kantonen bereits Forschungsprivilegien gibt, diese allerdings noch besser genutzt werden könnten.

Einem Forschungsprivileg entschieden entgegen stellte sich der ehemalige Direktor des Bundesarchivs, Christoph Graf. Er erklärte, dass das Forschungsprivileg 1998 mit gutem Grund nicht in das damals neu geschaffene Archivgesetz integriert worden sei. Das bis dahin für das Bundesarchiv geltende Reglement, das ein Forschungsprivileg beinhaltete, habe

nach seinen Erfahrungen zu grossen Schwierigkeiten geführt: In der Praxis sei die Forschung kaum abgrenzbar und die «Wissenschaftlichkeit» ein problematisches Kriterium. So gebe es Forschende, die nicht institutionell angebunden seien, und wissenschaftlich qualifizierte, die nicht in der Forschung tätig seien. Zudem widerspreche das Forschungsprivileg der Rechtsgleichheit. Graf empfand es als stossend, den Historikerinnen und Historikern privilegierte Rechte zuzusprechen, und plädierte stattdessen für eine weitgehende Öffnung, Liberalisierung und Transparenz, damit die Forschung allen Interessierten möglich sei.

Die Diskussionsteilnehmenden waren sich dagegen einig, dass ein wie auch immer reglementierter Zugang zu den Archivunterlagen mit einer hohen Verantwortung einhergeht. Der Schutz der Privatsphäre von Betroffenen und Drittpersonen war unbestritten. Von verschiedenen Seiten wurde aber darauf verwiesen, dass der Aktenzugang via Einsichtsgesuchen, die Abdeckung von Namen in den Dossiers, Anonymisierungen der Personen und andere Schutzmassnahmen viel Aufwand für die Archive und Verzögerungen für die Gesuchstellenden bedeuteten. Mit einem privilegierten Status für Forschende könnte dem entgegengewirkt werden, sagte Gnädinger. Dies bedinge jedoch, dass die Forschenden verantwortlich mit den Quellen und insbesondere mit den personenbezogenen Daten umgehen und die Betroffenen nicht vor den Kopf stossen würden.

Zala sprach sich dafür aus, anstelle des Aufbaus weiterer Schutzmechanismen den Forschenden mehr Verantwortung zu geben. Auch wenn ein Dossier – mit oder ohne Gesuch – eingesehen werden könne, müssten die berechtigten Interessen von Drittpersonen gewahrt bleiben. Bei Verstössen gegen den Datenschutz oder andere Bestimmungen des Archivgesetzes würden die Forschenden haften – das gehe bei den komplexen Regelungen leicht vergessen. Es liege jedoch nicht im Interesse der Historikerinnen und Historiker, Drittpersonen zu schaden, gab Zala sich überzeugt und verwies auf den Ethik-Kodex<sup>4</sup> der SGG. Darin verpflichten sich die Forschenden, hohe Standards bezüglich schützenswerter Interessen von Drittpersonen einzuhalten. Im Gegenzug wird eine liberale Beurteilung von Einsichtsgesuchen in Unterlagen gefordert, die noch der Schutzfrist unterstehen.

<sup>4</sup> Schweizerische Gesellschaft für Geschichte: Ethik-Kodex und Grundsätze zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre.

### Archivierung und Veröffentlichung digitaler Daten

Der Zugang zu Dokumenten und Daten setzt eine nachhaltige Aufbewahrung der Unterlagen voraus. Im digitalen Zeitalter sind die Archive vor neue Herausforderungen gestellt, weil viele der ihnen abgelieferten Dokumente von vornherein und ausschliesslich elektronisch vorliegen. Mit Blick auf all die digitalen Spuren, welche die Menschen im Internet hinterlassen, wollte Enrico Natale, der Leiter von infoclio.ch wissen, ob es aus Datenschutzgründen problematisch sei, die durch staatliche Behörden gesammelten personenbezogenen Daten ins Archiv zu geben.

Thür hielt die Überführung von nicht mehr verwendeten Daten ins Archiv nicht nur für unproblematisch, sondern für gesetzlich notwendig: Die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, die in staatliches Handeln involviert gewesen seien, müssten geschützt werden. Die Archivierung sei die richtige Form, die Daten vorübergehend aus dem Verkehr zu ziehen, denn längerfristig müssten sie verfügbar sein, damit das staatliche Handeln nachvollziehbar bleibe. Gnädinger ergänzte, dass es bei der Bewertung der Dokumente keine Rolle spiele, in welcher Form – also ob digital oder auf Papier – die Daten vorlägen. In einem ersten Schritt gehe es lediglich darum, das Kerngeschäft des Verwaltungsorgans festzustellen und zu bestimmen, in welchen Akten sich dies schriftlich am dichtesten niederschläge. Dabei würden alle Informationen, unabhängig vom Datenträger, gleich behandelt.

Durch die neuen technischen Möglichkeiten werden immer mehr Informationen digital zugänglich: So sind etwa Archivinventare in Online-Katalogen durchsuchbar oder retrodigitalisierte Dokumente im Volltext verfügbar. Neue Herausforderungen ergeben sich also auch bei der Bereitstellung der Daten im Internet. Aus rechtlicher Sicht sei die digitale Zugänglichkeit eine heikle Angelegenheit, warnte Thür. Er insistierte, dass die Informationen nicht ungeprüft ins Internet gestellt werden dürften. Der Datenschutz verlange, dass die Behörden sich bei jedem Register und jedem Dokument vergegenwärtigten, ob mit der Online-Publikation personenbezogene Nachwirkungen verbunden seien.

Auch Gnädinger gab zu bedenken, dass die Bereitstellung der digitalen Daten andere Implikationen mit sich bringe als jene der analogen Akten. Insbesondere aufgrund der neuen Suchmöglichkeiten sei Vorsicht geboten, schliesslich seien die elektronischen Daten nicht nur via Metadaten unmittelbar zugänglich, sondern von Anfang an auch als Volltexte. Weil die überwiegende Mehrheit der Ablieferungen jedoch noch immer in analoger

Form im Archiv eintreffe, seien die Archive in der Praxis noch nicht mit der Frage konfrontiert, wie elektronische Primärdaten im grossen Stil online gestellt werden könnten. Die Suche nach neuen Strategien, mit den digitalen Realitäten umzugehen, werde die Archive aber in naher Zukunft intensiv beschäftigen.

Bei der Bereitstellung von Akten im Internet müssen jedoch nicht nur juristische Aspekte berücksichtigt werden. Zala, der als Direktor der Diplomatischen Dokumente der Schweiz Erfahrung mit der Online-Publikation von Akten hat, führte drei wissenschaftspolitische und technische Forderungen aus: Die digitalen Akten müssten dem «Open-Access»-Prinzip unterstellt, das heisst kostenlos und barrierefrei zugänglich sein. «Open Source» müsse die Software sein, damit die technischen Instrumente und die Suchalgorithmen durchschaubar seien. Und schliesslich – «Open Data» – müssten die genuin digitalen Daten in ihrer ursprünglichen Form inklusive Metadaten bereitstehen.

### Einsicht mit Rücksicht!

Konsens herrschte schliesslich darüber, dass Betroffene – sofern sie nicht zeitgeschichtlich relevante Persönlichkeiten sind – ein Recht auf den Schutz ihrer Privatsphäre haben und ihre Daten nicht ohne ihre Einwilligung an die Öffentlichkeit gelangen dürfen. Die Auseinandersetzungen entzündeten sich an der Frage, wer wann unter welchen Bedingungen Zugang zu diesen sensiblen Daten haben dürfe. Oder konkreter: Wie der Datenschutz gewährleistet werden kann, ohne dass die Forschung behindert wird. Der Verdacht blieb im Raum stehen, dass der Datenschutz, der im Öffentlichkeits- und Archivgesetz festgehalten ist, als Argument missbraucht wird, um Akten sperren zu lassen oder Daten verstecken zu können, die zugänglich sein müssten.

*Eliane Kurmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei infoclio.ch.*



## Literaturverzeichnis:

- 14.5369 Fragestunde Nationalrat. Frage Semadeni Silvia. Ist eine verlängerte Schutzsperre für VBS-Akten gerechtfertigt? Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, 15. 09. 2014, <[http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20145369](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145369)>, Stand: 13. 01. 2014.
- Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, 17. 12. 2004, Systematische Rechtssammlung, 152.3. Online: admin.ch, <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022540/index.html>>, Stand: 12. 01. 2015.
- Bundesgesetz über die Archivierung (BGA), 26.06.1998, Systematische Rechtssammlung, 152.1, Art.3.1, 11. Online: admin.ch, <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994756/index.html>>, Stand: 12. 01. 2015.
- Schweizerische Gesellschaft für Geschichte: Ethik-Kodex und Grundsätze zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre, Bern 2004. Online: [sgg-ssh.ch](http://www.hist-pro.ch/fileadmin/user_upload/SGG-EthikKodex_Grundsaeetze.pdf), <[http://www.hist-pro.ch/fileadmin/user\\_upload/SGG-EthikKodex\\_Grundsaeetze.pdf](http://www.hist-pro.ch/fileadmin/user_upload/SGG-EthikKodex_Grundsaeetze.pdf)>, Stand: 15. 01. 2015.

## Impressum

Herausgegeben 2015 von infoclio.ch

Enrico Natale, Eliane Kurmann, Jan Baumann und Christine Stettler

Hirschengraben 11

Postfach 6811

CH 3001 Bern

T +41 31 311 75 72

info@infoclio.ch

www.infoclio.ch

Gestaltung: Laszlo Horvath

Lektorat: Urs Hafner

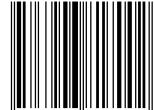
Druck und Bindung: Varicolor AG

Auflage: 250

2015

ISBN: 978-3-906817-00-2

ISBN 978-3-906817-00-2



9 783906 817002 >

Alle Texte dieser Publikation sowie Videoaufnahmen der Referate sind  
Open Access verfügbar unter: <https://www.infoclio.ch/Tagung2014>