

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.



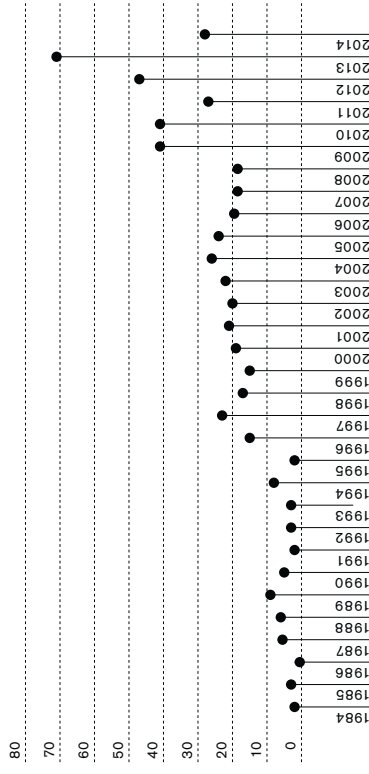
Das Ziel des Beitrags ist die Beleuchtung der politischen Debatte zum Thema Datenschutz in den letzten hundert Jahren in der Schweiz. Diskutiert werden die Positionen der wichtigsten politischen Parteien. Ausgangspunkt ist ein vermeintlicher Widerspruch: In der Schweiz setzt sich die politische Linke 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 Persönlichkeitsschutz.

Die parlamentarischen Debatten

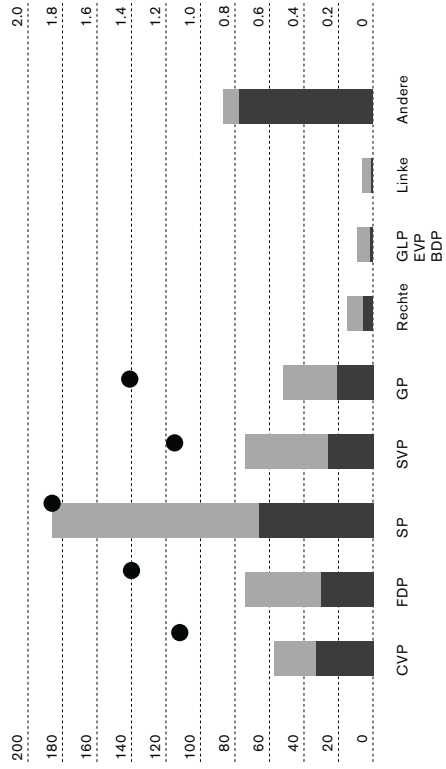
Die Position einer Partei zum Thema Datenschutz wird mit Hilfe einer Analyse der parlamentarischen Debatten dingfest gemacht. Eine Recherche auf der Suchplattform Curia Vista (www.parlament.ch), auf der parlamentarische Vorstösse und Beratungen seit 1984 systematisch erfasst werden, ergibt total 560 Einträge, die mit dem Stichwort Datenschutz verknüpft sind.¹ 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

¹ 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)
 ■ Anteil: 257 Vorstösse als Anteil aller Vorstösse
 ● Total: 560 Geschäfte mit dem Begriff «Datenschutz»

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 Vorstössen 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 Vorstössen 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.²

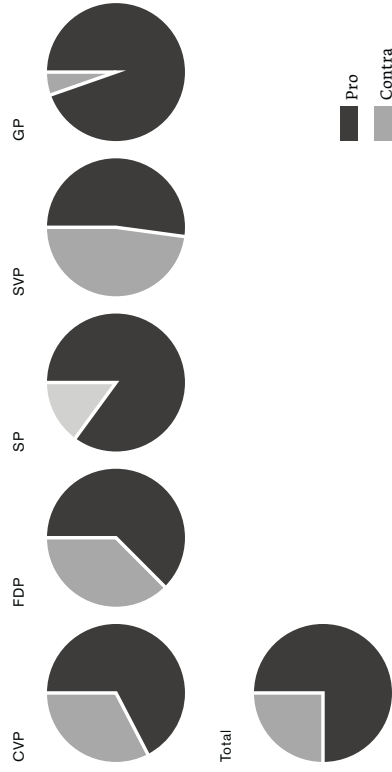
In einem nächsten Schritt werden die 257 wichtigen Geschäfte³ den drei Bereichen Staatsschutz, Kommunikationstechnologie und Persönlichkeitsschutz zugeordnet. Bei 56 Geschäften ist dabei eine adäquate Zuordnung nicht möglich. Mehr als die Hälfte der restlichen 201 parlamentarischen Geschäfte können dem 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 Vorstössen (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 1'097 Vorstösse für die SP oder SP-Mitglieder gezählt, die SVP ist verantwortlich für 713 Vorstösse, die FDP lancierte 585 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 Datenrechten 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%).

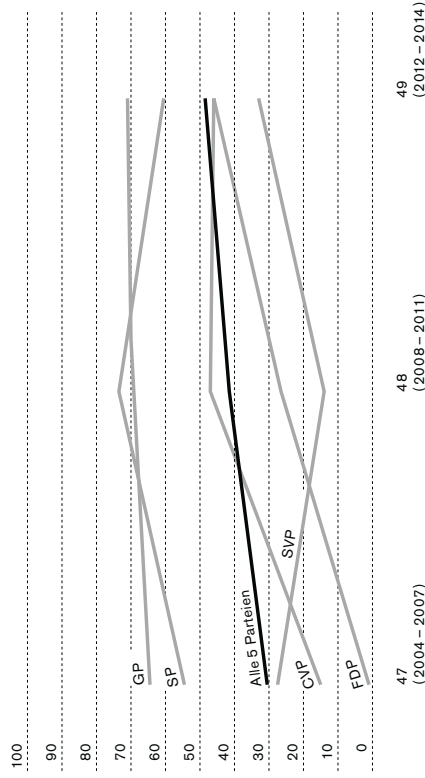
Bleibt die Frage nach dem Erfolg der verschiedenen Vorstöße. Insgesamt halten sich bei den 231 Vorlagen (26 der neueren Geschäfte sind noch hängig) Erfolg (116 Geschäfte) und Misserfolg (115 Geschäfte) die Waage. Wenig überraschend haben jene Vorstöße, die nicht von Parteien stammen (Kommissionsvorstöße und Bundsratsgeschäfte), 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 zusammengekommen 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 Persönlichkeitrechte 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 lancierten, 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.⁴ 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 «Schutzhafninitiative» 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.

4 Als zentrale Quellen für die folgenden Ausführungen dienen: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern (Hg.): *Année Politique Suisse* sowie Linder, Bolliger, Rielke (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 sickernde 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 fördern. 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 Missbrauchsfahr 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 setzen 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 dürfen 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.