

Tätigkeitsbericht des Kontrollorgans über den Staatsschutz im Kanton Basel-Stadt

2012

Bericht an den Grossen Rat, den Regierungsrat und den Vorsteher des
Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 24. April 2013

Inhalt

I.	ZUSAMMENFASSUNG	2
II.	ZUSAMMENSETZUNG DES KONTROLLORGANS	2
III.	SITZUNGSABFOLGE UND VORGEHENSWEISE	3
IV.	KONTROLLTÄTIGKEIT VOR ORT (VISITATIONEN)	3
1.	Übersicht	3
2.	Visitation der FG9 vom 24. April 2012	4
a)	Übersicht	4
b)	Wahrnehmung des allgemeinen Auftrags nach Art. 12 BWIS.....	4
c)	Lagebeurteilungen	4
3.	Visitation der Kantonspolizei vom 15. Juni 2012.....	5
a)	Übersicht	5
b)	Wahrnehmung des allgemeinen Auftrags nach Art. 12 BWIS.....	5
c)	Lagebeurteilungen	5
d)	Anhaltungen und Personenkontrollen.....	5
e)	Informationsflüsse.....	6
4.	Visitation FG9 vom 24. Oktober 2012	6
a)	Überblick	6
b)	Informationsaustausch Migrationsamt – FG9.....	6
c)	Vorgehren der FG9 im Zusammenhang mit islamistisch motiviertem gewalttätigem Extremismus	7
d)	Meldungen bei Grossveranstaltungen	7
5.	Visitation Kantonspolizei vom 18. Dezember 2012.....	7
6.	Weitere Tätigkeiten des Kontrollorgans	7
7.	Ausblick	8
	VERTEILLISTE.....	10

I. Zusammenfassung

Das Kontrollorgan im Bereich des Staatsschutzes legte im Berichtszeitraum das Schwergewicht seiner Tätigkeit auf die Durchführung von Kontrollen bei der Fachgruppe 9 des Kriminalkommissariats und bei der Kantonspolizei. Im Rahmen von vier Visitationen wurden die folgenden Themenkomplexe untersucht: Zunächst wurde die Wahrnehmung des allgemeinen Informationsauftrags nach Art. 12 BWIS durch die FG 9 und die Kantonspolizei sowie ihr Umgang mit Lagebeurteilungen überprüft. Bei der Kantonspolizei wurde zudem die Praxis zur Erhebung von Personendaten im Zusammenhang mit Anhaltungen bei Demonstrationen und mit ihrer Weitergabe an die FG 9 näher abgeklärt und im Rahmen einer Nachkontrolle das Archiv inspiziert. Auf Seiten der FG 9 wurde ferner der Informationsaustausch mit dem Migrationsamt untersucht. Der Departementsvorsteher stellte beim NDB zudem ein Gesuch um Einsicht in die Daten und Aktivitäten der FG 9 im Zusammenhang mit islamistisch motiviertem gewalttätigem Extremismus. Die FG 9 informierte das Kontrollorgan danach eingehend über die entsprechenden Aktivitäten.

Das Kontrollorgan unterhielt zudem einen regen Informationsaustausch mit der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates und koordinierte seine Tätigkeiten mit dem Datenschutzbeauftragten. Es setzte sich mit der organisatorischen Angliederung der FG 9 an das Kriminalkommissariat auseinander und die daraus folgende Doppelfunktion des Leitenden Staatsanwalts. Sodann hat sich das Kontrollorgan mit der rechtlichen Zulässigkeit der Rohdatenablage der FG 9 befasst.

Im Allgemeinen gaben die Visitationen des Kontrollorgans zu keinen Beanstandungen Anlass. Die Gespräche verliefen in konstruktiver Weise. Noch nicht befriedigend geklärt ist jedoch der Informationsaustausch zwischen FG 9 und dem Migrationsamt sowie die Praxis der Kantonspolizei zur Erhebung und Weitergabe von Personendaten bei Anhaltungen anlässlich grösserer Veranstaltungen.

In der kommenden Berichtsperiode wird das Kontrollorgan die Abklärungen zur Zulässigkeit der Rohdatenablage der FG 9 abschliessen und seine Erkenntnisse zur Frage der Angliederung der FG 9 an das Kriminalkommissariat festhalten. Es wird den Kontakt der FG 9 mit anderen Behörden des Kantons und den Staatsschutzdiensten anderer Kantone sowie die Zusammenarbeit zwischen FG 9 und der Observationsgruppe der Kantonspolizei näher untersuchen. Weitere themenspezifische Abklärungen bleiben vorbehalten. Zudem wird es sich an der Vernehmlassung zum Vorentwurf eines neuen Nachrichtendienstegesetzes des Bundes beteiligen.

II. Zusammensetzung des Kontrollorgans

Mit Beschluss vom 12. Oktober 2010 wählte der Regierungsrat folgende Personen als Mitglieder des Kontrollorgans:

- Frau lic. phil. Anita Fetz, Jahrgang 1957, Ständerätin des Kantons Basel-Stadt und Inhaberin der Beratungsfirma femmedia ChangeAssist;

- Herr Prof. Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller, Jahrgang 1941, Direktor Bundesamt für Justiz von 1988-2006, em. a.o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel und seit 2006 praktizierender Anwalt in Basel;
- Herr Prof. Dr. Markus Schefer, Jahrgang 1965, seit 2001 Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel.

In Abwesenheit des Vorstehers des JSD leitet Herr Prof. Schefer das Kontrollorgan. Das Sekretariat wird von Herrn Dr. Davide Donati, Leiter des Bereichs Recht im JSD, geführt.

III. Sitzungsabfolge und Vorgehensweise

Im Berichtszeitraum, dem Jahr 2012, traf sich das Kontrollorgan insgesamt zu neun Sitzungen. In vier Sitzungen wurden Visitationen bei der Fachgruppe 9 des Kriminalkommissariats (FG9) und bei der Kantonspolizei durchgeführt, zweimal wurde das Kontrollorgan von der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates zu einem Informationsaustausch besucht, zweimal traf es sich mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten zum Zweck der Koordination. Für die Präsentation des Jahresberichts 2011 führte es eine Medienkonferenz durch. In jeder der insgesamt neun Sitzungen diskutierte das Kontrollorgan zudem inhaltliche und prozedurale Fragen seiner Aufsichtstätigkeit.

Das Kontrollorgan tagte üblicherweise unter dem Vorsitz des Vorstehers des JSD. Den Visitationen bei der FG9 und der Kantonspolizei blieb der Vorsteher des JSD bewusst fern. An den Koordinationssitzungen mit dem Datenschutzbeauftragten nahm dieser persönlich teil.

IV. Kontrolltätigkeit vor Ort (Visitationen)

1. Übersicht

Das Kontrollorgan legte in der Berichtsperiode den Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf die Kontrolltätigkeit vor Ort (Visitationen). Entsprechend führte es am 19. April und am 24. Oktober Visitationen bei der FG9 durch, am 15. Juni und am 18. Dezember bei der Kantonspolizei.

Die Visitationen wurden grundsätzlich durch die drei Mitglieder des Kontrollorgans gemeinsam durchgeführt, ohne Anwesenheit des Vorstehers JSD. Von Seiten der Staatsanwaltschaft waren je nach Notwendigkeit der Erste Staatsanwalt oder der Leitende Staatsanwalt des Kriminalkommissariats zugegen, zusätzlich zum Leiter der FG9, sowie Vertreter des NDB und der NDB-Aufsicht. Bei Visitationen der Kantonspolizei waren jeweils der Kommandant der Kantonspolizei, soweit erforderlich weitere Beamte und teilweise Mitglieder des NDB und dessen Aufsicht anwesend.

Das Kontrollorgan meldete sich für die Visitationen an, damit die Verantwortlichen auf Seiten FG9 und Kantonspolizei verfügbar waren und die erforderlichen Mitglieder des NDB und der NDB-Aufsicht anwesend sein konnten. Dabei wurde jedoch das Prüfungsprogramm nicht bekannt gegeben.

Die Visitationen dauerten zwischen 1½ und 3 Stunden.

2. Visitation der FG9 vom 24. April 2012

a) Übersicht

Am 24. April 2012 stattete das Kontrollorgan der Fachgruppe 9 eine Visitation ab. Dabei wurde zwei Fragen nachgegangen:

1. Wie nahm die FG9 ihren allgemeinen Informationsauftrag nach Art. 12 BWIS in der Zeit seit 1. Januar 2011 wahr?
2. Wie geht die FG9 mit Lagebeurteilungen um?

Zudem besprach das Kontrollorgan die formellen Anforderungen an ein Einsichtsgesuch an den NDB im Bereich radikaler islamistischer Aktivitäten.

b) Wahrnehmung des allgemeinen Auftrags nach Art. 12 BWIS

Zunächst wurde geprüft, wie die FG9 ihren allgemeinen Informationsauftrag nach Art. 12 BWIS wahrnimmt. Dabei wurden den Fragen nachgegangen, in welchen Sachbereichen die FG9 von sich aus aktiv wird, wie die anderen kantonalen Behörden und Private involviert sind und in welchen Verfahren diese Kontakte verlaufen. Zudem wurde die Kette der Informationen verfolgt, von ihrer Erhebung bis zur Ablage in der ISIS-Datenbank.

Die Vertreter der FG9 legten in gut nachvollziehbarer Weise die Tätigkeit der Fachgruppe im Bereich des allgemeinen Auftrags dar. Soweit festgestellt werden konnte, werden die rechtlichen Bestimmungen eingehalten.

Allerdings blieben mit Bezug auf den Verkehr der FG9 mit dem Migrationsamt gewisse Fragen im Hinblick auf das Verfahren des Informationsaustauschs offen. Das Kontrollorgan nahm deshalb Kontakt mit dem Datenschutzbeauftragten auf (wie es der Vereinbarung zwischen Kontrollorgan und Datenschutzbeauftragtem entspricht), damit dieser auf Seite des Migrationsamtes das Verfahren zum Austausch von Daten mit der FG9 überprüfe.

c) Lagebeurteilungen

Lagebeurteilungen sind ein wichtiges Instrument insbesondere für die Kantonspolizei, um ihre Einsätze bei grösseren Veranstaltungen planen zu können. Angesichts dieser engen Verschränkung von nachrichtendienstlichen und polizeilichen Verwendungszwecken erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass in die Lagebeurteilungen auch Informationen einfliessen, die nicht rein nachrichtendienstlicher Natur sind. Dadurch entsteht die Gefahr, dass Lagebeurteilungen durch Daten alimentiert werden, die sich nicht auf das BWIS stützen können. Solche Datenbearbeitungen müssten ihre Grundlage im kantonalen Recht haben. Der Kanton Basel-Stadt darf jedoch keinen kantonalen Staatsschutz betreiben. Das Kontrollorgan prüfte deshalb den Umgang mit Lagebeurteilungen durch die FG9 näher. Wie hinten dargestellt wird, fand eine analoge Prüfung auch auf der Seite der Kantonspolizei statt.

Zunächst liess sich das Kontrollorgan über das Verfahren orientieren, das bei der Erstellung und Bearbeitung von Lagebeurteilungen durch die FG9 Anwendung findet. Zudem informierte es sich über den Umgang der FG9 mit Lagebeurteilungen des NDB zuhanden der kantonalen Behörden. Dabei konnten keine Sachverhalte festgestellt werden, die Anlass zu Beanstandungen geben.

Sodann wurde in zwei konkrete Lagebeurteilungen aus dem Jahr 2012 Einsicht genommen, die im Zusammenhang mit der Kundgebung gegen das WEF und der 1. Mai-Demonstration erstellt worden waren. Die darin enthaltenen Informationen können sich auf das BWIS stützen. Es konnte zudem keine unzulässige Verwendung von Personendaten in den Lagebeurteilungen festgestellt werden.

3. Visitation der Kantonspolizei vom 15. Juni 2012

a) Übersicht

Am 15. Juni 2012 stattete das Kontrollorgan der Kantonspolizei eine Visitation ab. Dabei wurden zunächst die selben Fragestellungen untersucht, denen bei der FG9 anlässlich der Visitation vom 24. April nachgegangen worden war. Darüber hinaus wurde der Frage nachgegangen, welche Angaben von Angehaltenen und bei Personenkontrollen erhoben und wem sie weitergeleitet werden. Zudem wurden die Informationsflüsse zwischen Kantonspolizei und FG9 seit 1. Januar 2012 untersucht.

b) Wahrnehmung des allgemeinen Auftrags nach Art. 12 BWIS

Das Kontrollorgan machte sich ein Bild über Art und Ausmass der Wahrnehmung des allgemeinen Informationsauftrags nach Art. 12 BWIS durch die Kantonspolizei. Dabei zeigte sich eine gewisse Zunahme gegenüber früheren Jahren aufgrund der in letzter Zeit aktiveren Situation im Zusammenhang mit der Durchführung von Parties auf öffentlichem und privatem Grund.

Die Beschaffung der Informationen erfolgt nicht systematisch. Der Umgang mit ihnen folgt den rechtlichen Vorschriften.

c) Lagebeurteilungen

Das Kontrollorgan nahm Einsicht in die Lagebeurteilungen des NDB und der FG9 zuhanden der Kantonspolizei im Zusammenhang mit der 1. Mai-Demonstration und der Anti-WEF-Demonstration im Jahr 2012. Es konnte sich vergewissern, dass darin keine individualisierten Personendaten vorhanden waren. Ablage und Löschung der Lagebeurteilungen entsprechen den rechtlichen Vorschriften.

d) Anhaltungen und Personenkontrollen

Das Kontrollorgan liess sich das Vorgehen der Kantonspolizei bei Anhaltungen und Personenkontrollen auf öffentlichem Grund erläutern. Das Vorgehen in konkreten Einzelfällen er-

scheint dem Kontrollorgan rechtmässig. Näher abzuklären bleibt der Umgang mit Personendaten bei grossen Veranstaltungen.

e) Informationsflüsse

Das Kontrollorgan informierte sich über die Informationsflüsse zwischen der Kantonspolizei einerseits und der FG9 sowie dem Leitenden Staatsanwaltschaft des Kriminalkommissariats andererseits. Nach Auskunft des Kommandanten der Kantonspolizei bestehen in Angelegenheiten des Staatsschutzes keine direkten Kontakte der Kantonspolizei mit dem Leitenden Staatsanwalt des Kriminalkommissariats. Die Informationsflüsse mit der FG9 folgen den rechtlichen Vorschriften (insb. Anhang zur VV-BWIS).

Mit anderen Behörden unterhält die Kantonspolizei in Staatsschutzangelegenheiten keine Kontakte. Dies umfasst sowohl Bundesbehörden als auch solche des Kantons.

4. Visitation FG9 vom 24. Oktober 2012

a) Überblick

Das Kontrollorgan ging drei Fragen nach: (1) Wie funktioniert der Informationsaustausch zwischen dem Migrationsamt und der FG9. (2) Welche Vorkehren trifft die FG9 im Zusammenhang mit islamistisch motiviertem gewalttätigem Extremismus? (3) Welche Meldungen werden von der Kantonspolizei bei Grossveranstaltungen angefordert?

b) Informationsaustausch Migrationsamt – FG9

Das Kontrollorgan informierte sich über den Informationsaustausch zwischen der FG9 und dem Migrationsamt. Nach Auskunft der Verantwortlichen der FG9 soll es sich dabei nur um einzelne Fälle handeln. Die genaue Anzahl sei unklar und müsse den Akten noch entnommen werden.

Die auf Anfrage von Seiten des Departementsvorstehers eingegangene schriftliche Erläuterung des zuständigen Leitenden Staatsanwalts konnte die Fragen des Kontrollorgans nicht befriedigend beantworten. Der Departementsvorsteher gelangte deshalb an den Ersten Staatsanwalt. In der Antwort hält der Leitende Staatsanwalt fest, dass bei der FG9 keine Meldungen des Migrationsamtes eingegangen seien. Es lasse sich allerdings nicht feststellen, welche Meldungen von Seiten des Migrationsamtes aufgrund einer Anfrage der FG9 bei dieser eingegangen seien.

Das Kontrollorgan gelangte in dieser Angelegenheit an den Datenschutzbeauftragten. Dieser klärte in der Folge auf Seiten des Migrationsamtes ab, wie sich der Datenaustausch zwischen diesem und der FG9 gestaltet. Dabei ergab eine eingehende interne Abklärung, dass das Migrationsamt seit Jahresbeginn 2012 keine unaufgeforderten Meldungen nach Art. 12 BWIS an die FG9 erstattet hatte. Antworten auf konkrete Anfragen von Seiten der FG9 wurden nur in sehr wenigen Fällen erteilt; dies ergab eine eingehende Analyse der Dossiers. In Zukunft wird das Migrationsamt in einem Standardformular sowohl Meldungen auf Anfrage als auch unaufgeforderte Meldungen eintragen, damit sie leicht eruiert werden können.

c) *Vorkehren der FG9 im Zusammenhang mit islamistisch motiviertem gewalttätigem Extremismus*

Der für die Aktivitäten im Zusammenhang mit islamistisch motiviertem gewalttätigem Extremismus zuständige Mitarbeiter der FG9 erläuterte dem Kontrollorgan eingehend die entsprechenden Vorkehren während des letzten Jahres. Aus Gründen der Vertraulichkeit der dabei eröffneten Informationen wird hier inhaltlich nicht näher darauf eingegangen. Das Kontrollorgan konnte aufgrund der Schilderungen keine Unregelmässigkeiten erkennen.

d) *Meldungen bei Grossveranstaltungen*

Das Kontrollorgan konnte aufgrund der Ferienabwesenheit des Leiters der FG9 nicht in Erfahrung bringen, welche Informationen an Grossveranstaltungen, insbesondere anlässlich der Anti-WEF-Demonstration, von der Kantonspolizei an die FG9 gelangten.

5. Visitation Kantonspolizei vom 18. Dezember 2012

Das Kontrollorgan ging den folgenden Fragen und Themen nach: (1) Über welche Unterlagen verfügt die Kantonspolizei mit Bezug auf die Überwachung von Örtlichkeiten der muslimischen Glaubensgemeinschaft? (2) Über welche Lagebeurteilungen des NDB oder der FG9 zuhanden der Kantonspolizei aus dem Jahr 2012 verfügt diese? (3) Wie erfolgen Kontakte zwischen Bürgern und Kantonspolizei in staatschutzrelevanten Angelegenheiten? (4) Nachkontrolle der archivierten Dossiers. (5) Weitergabe von Personendaten an die FG9, die bei Anhaltungen und Personenkontrollen von der Kantonspolizei erhoben wurden.

Die Antworten auf diese Fragen und die Erläuterungen der Kantonspolizei zu den genannten Themen liessen grundsätzlich keine Unregelmässigkeiten erkennen. Im Rahmen der Nachkontrolle des Archivs konnte sich das Kontrollorgan davon überzeugen, dass der Umgang mit den darin aufbewahrten Daten ordnungsgemäss erfolgt. Die Praxis zur Weitergabe von Personendaten an die FG9, die bei Anhaltungen und Personenkontrollen von der Kantonspolizei erhoben wurden, konnte erhellt werden. Dabei zeigte sich, dass die Kantonspolizei nur zurückhaltend Bilder erstellt. Das Kontrollorgan nahm zudem zur Kenntnis, dass Videoaufnahmen, die bei grossen Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zu Beweissicherungszwecken erstellt werden, als Kopie auch der FG9 zugestellt werden. Das Kontrollorgan wird der Frage nachgehen, wie die Staatsschutzbehörden mit solchen Aufnahmen umgehen.

6. Weitere Tätigkeiten des Kontrollorgans

a) Im Berichtszeitraum präsentierte das Kontrollorgan seinen Jahresbericht 2011 der Öffentlichkeit im Rahmen einer Medienkonferenz. Zudem wurde es zweimal von der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates besucht und informierte diese eingehend über ihre Tätigkeit.

b) Das Kontrollorgan setzte sich mit der Frage der Rechtmässigkeit der Ablage der Rohdaten durch die FG9 auseinander. Die Abklärungen sind noch nicht abgeschlossen. Das Kontrollor-

gan wird von der FG9 weitere Auskünfte einholen und mit dem NDB in Kontakt treten müssen.

c) Das Kontrollorgan hat sich verschiedentlich mit der organisatorischen Angliederung der kantonalen Staatsschutzbehörde an die Staatsanwaltschaft auseinandergesetzt. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die Personalunion von Leitendem Staatsanwalt der FG9 und des Kriminalkommissariats eine zu enge Verschränkung von Staatsschutz und Strafverfolgung zur Folge habe. So muss trotz der organisatorischen Nähe sichergestellt sein, dass die strafprozessualen Zwangsmittel nur im Strafverfahren zur Anwendung gelangen und nicht zu nachrichtendienstlichen Zwecken eingesetzt werden. Zudem ist zu gewährleisten, dass die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung nicht zur Umgehung strafprozessualer Schranken eingesetzt wird.

Nach der heutigen bundesrechtlichen Ordnung sind die Strafverfolgungsbehörden, wozu auch die Staatsanwaltschaft zählt, dem Nachrichtendienst gegenüber auskunftspflichtig. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Auskunftspflicht ein derart enges organisatorisches Näheverhältnis zu tragen vermag.

Dem Kontrollorgan liegen keine Hinweise vor, die darauf hindeuten würden, dass die Funktionen des Staatsschutzes und der Strafverfolgung in unzulässiger Weise miteinander vermischt worden wären. Es bestehen jedoch nur geringe institutionelle Sicherungen zur Verhinderung solcher Verschränkungen. Zudem ist festzustellen, dass die Auskunftspflicht der Strafverfolgungsorgane durch die enge organisatorische Verschränkung extensiv interpretiert wird.

Die kurz skizzierte Problematik der Integration der Staatsschutzbehörden in die Staatsanwaltschaft würde verschärft, wenn – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – im neuen Nachrichtendienstgesetz des Bundes den Staatsschutzbehörden weitere Massnahmen zur Informationsbeschaffung gewährt würden, etwa die Telefonabhörung, Überwachung privater Räume oder die Durchsuchung informationstechnischer Systeme. Es wäre der Gefahr vorzubeugen, dass Daten, die mit derartigen Zwangsmassnahmen erhoben wurden, in den Strafprozess einfliessen, ohne dass die strafprozessualen Voraussetzungen der Anordnung entsprechender Zwangsmassnahmen erfüllt wären. Es erscheint deshalb angezeigt, die organisatorische Angliederung der kantonalen Staatsschutzbehörden kritisch zu überdenken.

7. Ausblick

In der kommenden Berichtsperiode wird das Kontrollorgan zunächst seine noch nicht abgeschlossenen Arbeiten zu Ende führen. Insbesondere wird es seine Überprüfung der Rohdatenablage fortsetzen. Wie die Erfahrungen mit dem Datenaustausch zwischen Migrationsamt und FG9 deutlich machen, erscheint eine eingehendere Befassung mit den Fragen des Kontakts der FG9 mit anderen kantonalen Behörden und solchen anderer Kantone angezeigt. Darüber hinaus wird sich das Kontrollorgan näher mit der Zusammenarbeit der FG9 mit der Observationsgruppe der Kantonspolizei beschäftigen und die organisatorische Angliederung der FG9 überdenken. Im Jahresbericht 2011 wurde darauf hingewiesen, dass sich das Kontrollorgan an der Vernehmlassung zum neuen Nachrichtendienstgesetz des Bundes beteiligen wird.

Basel, 24. April 2013

Anita Fetz

Heinrich Koller

Markus Schefer

Verteilliste

Dieser Bericht wird gemäss § 12 VV-BWIS dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements gleichzeitig zugestellt. Zusätzlich wird er den folgenden Stellen zugesandt:

Kanton Basel-Stadt

- Datenschutzbeauftragter
- Staatsanwaltschaft
- Kantonspolizei

Bund

- Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
- Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher des VBS
- Nachrichtendienst des Bundes
- Bundesamt für Justiz

Andere Kantone

- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren KKJPD

