

Tätigkeitsbericht des Kontrollorgans über den Staatsschutz im Kanton Basel-Stadt

2015

Bericht an den Grossen Rat, den Regierungsrat und den Vorsteher des
Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 26. März 2016

I. Zusammenfassung

Das Kontrollorgan im Bereich des Staatsschutzes führte auch im Jahr 2015 je zwei Visitationen bei der Fachgruppe 9 der Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft und bei der Kantonspolizei durch. Im Rahmen dieser Visitationen wurden Anlassdossiers der FG9 und der Kantonspolizei eingehend untersucht mit dem Ziel, die gesetzeskonforme Abwicklung der Geschäfte festzustellen und sicherzustellen, dass keine kantonalen Staatsschutzaktivitäten erfolgen. Zudem wurde die Praxis der Einsichtnahme der FG9 in die Rapporte der Kantonspolizei untersucht sowie früher aufgeworfene Fragen wie die Einsichtnahme von Betroffenen in die Rohdatenablage der FG9, die Identifikation von Personen bei hinreichendem Verdacht auf die Begehung eines Verbrechens oder Vergehens durch die FG9 sowie die Aufbewahrung staatsschutzrelevanter Akten im Zusammenhang mit dem OSZE-Ministerratstreffen vom 4./5. Dezember 2014 einer Lösung zugeführt.

Das Kontrollorgan konnte sich von der sorgfältigen und verantwortungsbewussten Arbeit der mit dem Staatsschutz betrauten kantonalen Organe überzeugen. Die anwendbaren Rechtsnormen werden - so weit feststellbar - eingehalten.

Noch nicht geklärt ist die Frage, welche Datensammlungen bei der FG9 und der Kantonspolizei geführt werden und wie die Einsichts- und Zugriffsrechte geregelt sind.

II. Zusammensetzung des Kontrollorgans

Mit Beschluss vom 23. September 2014 wählte der Regierungsrat für die Amtsdauer vom 1. Oktober 2014 bis 30. Juni 2017 folgende Personen als Mitglieder des Kontrollorgans:

- lic. phil. Anita Fetz, Jahrgang 1957, Ständerätin des Kantons Basel-Stadt und Inhaberin der Beratungsfirma femmedia ChangeAssist;
- Dr. iur. Robert Heuss, Jahrgang 1945, ehem. Staatsschreiber des Kantons Basel-Stadt;
- Prof. Dr. iur. Markus Schefer, Jahrgang 1965, seit 2001 Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel.

In Abwesenheit des Vorstehers des JSD leitete Prof. Markus Schefer das Kontrollorgan. Während dessen Auslandsemester trat an seine Stelle Dr. Robert Heuss. Das Sekretariat wurde von Dr. Davide Donati, Leiter des Bereichs Recht im JSD, geführt.

III. Sitzungsabfolge und Vorgehensweise

Im Berichtsjahr 2015 traf sich das Kontrollorgan insgesamt zu acht Sitzungen. In vier Sitzungen wurden Visitationen bei der Fachgruppe 9 der Kriminalpolizei (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 Departementsvorsteher des JSD zur Diskussion grundsätzlicher Fragen der Aufsichtstätigkeit des Kontrollorgans und der organisatorischen Ausgestaltung der kantonalen Staatsschutzbehörde (einmal im Anschluss an eine Sitzung mit der Geschäftsprüfungskommission), einmal mit dem Datenschutzbeauftragten DSB. Wie schon

in den Vorjahren blieb der Departementsvorsteher des JSD den Visitationen bei der FG9 und der Kantonspolizei grundsätzlich fern.

IV. Kontrolltätigkeit vor Ort (Visitationen)

1. Übersicht

Das Kontrollorgan führte am 21. April und 10. September 2015 Visitationen bei der FG9 durch, am 11. Juni und 3. Dezember 2015 bei der Kantonspolizei.

Die Visitationen wurden in der ersten Jahreshälfte durch die drei Mitglieder des Kontrollorgans gemeinsam durchgeführt, in der zweiten Jahreshälfte nur durch Anita Fetz und Robert Heuss, da Markus Schefer ein Auslandsemester absolvierte. Von Seiten der Staatsanwaltschaft war je nach Notwendigkeit der Leitende Staatsanwalt der Kriminalpolizei sowie am 21. April 2015 der Erste Staatsanwalt zugegen, zusätzlich zum Leiter der FG9 sowie Vertretern des NDB (Nachrichtendienst des Bundes). Bei der Visitation der Kantonspolizei war der Kommandant der Kantonspolizei und der für die konkreten Fragestellungen Verantwortliche 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 nachrichtendienstlichen Aufsicht (des VBS) anwesend sein konnten.

Die Visitationen dauerten zwischen 1½ und 2 Stunden.

2. Visitation der FG9 vom 21. April 2015

Bei der Visitation der Fachgruppe 9 vom 21. April 2015 standen folgende Themen im Vordergrund:

2.1. Operation SPADE

2014 war in den Medien die Rede von einer polizeilichen von Kanada ausgehenden Operation zur Kinderpornographie. Zufällig bestanden beim NDB und bei der FG9 Dokumente, die den Eindruck erwecken konnten, dass es sich um die gleiche Materie handelte. Die Vermutung einer Vermischung zwischen Kriminalitätsbekämpfung und Staatsschutz konnte widerlegt werden.

2.2. Liste der Ämterkontakte

Die FG9 hat alle Aufträge des Bundes sowie alle Kontakte zu baselstädtischen Amtsstellen in Listen festzuhalten. Diese Listen sind dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements viertel- bzw. halbjährlich zu unterbreiten. Das Kontrollorgan hat Einsicht in diese Listen und kann damit stichprobeweise nachvollziehen, welche Informationen die FG9 bearbeitet und welche Informationen fließen.

2.3. OSZE-Konferenz vom 4./5. Dezember 2014 in Basel

Da der NDB im Lagezentrum mitarbeitete, hat die FG9 bei der Erstellung der Lagebeurteilungen mit ihm zusammengearbeitet. Die FG9 hat ein Anlassdossier erstellt und kleinere Abklärungen getätigt. Das Kontrollorgan wird überprüfen, ob in den OSZE-Akten keine personenrelevanten Daten aus dem Bereich der FG9 archiviert werden.

2.4. Zugang der FG9 zu Datenbanken der Kantonspolizei und anderer kantonaler Behörden

Das Kontrollorgan hat sich ins Bild setzen lassen, in welche Datenbanken und Dateien die FG9 Einsicht hat und dabei keine Auffälligkeiten festgestellt. Das Kontrollorgan wird abklären, ob die entsprechenden Einsichtsgenehmigungen vorhanden sind.

2.5. Einsichtsgesuche betroffener Bürgerinnen und Bürger in die Dateien des Staatsschutzes

Solche von Betroffenen eingehende Gesuche leitet die FG9 zur Beantwortung an den NDB weiter. Dieser hat aber vorläufig keinen Zugriff auf die Rohdatenbank der FG9, so dass ihre Auskunft u.U. unvollständig ist. Der NDB wurde auf diese Lücke aufmerksam gemacht. Mit Schreiben vom 9. Juli 2015 hat er mitgeteilt, dass er bei entsprechenden Einsichtsgesuchen in kantonale Rohdaten / Vorabklärungen mit den kantonalen Stellen Rücksprache nehme und die allenfalls dort vorhandenen Daten bei der Erteilung der Auskunft einbeziehe.

2.6. Kontrolle von drei Aufträgen aus der Auftragsliste

Gestützt auf die Auftragsliste des Bundes prüfte das Kontrollorgan drei Aufträge. Es nahm in die verlangten Unterlagen, welche die FG9 in ihrer Rohdatenablage abgespeichert hat, Einsicht. Dabei wurden keine Unregelmässigkeiten festgestellt.

3. Visitation der FG9 vom 10. September 2015

Anlässlich der Visitation der FG9 vom 10. September 2015 wurden folgende Punkte besprochen:

3.1. Jahresbericht 2014 der Fachgruppe 9

Dieser gibt umfassend Rechenschaft über die 2014 erledigten Aufträge, aber auch einen Überblick über die für den Staatsschutz relevanten Gruppierungen in Basel.

3.2. Einblick der FG9 in die Rapporte der Kantonspolizei und in das Datenverarbeitungssystem der Kriminalpolizei

In den Räumlichkeiten der FG 9 steht eine singuläre Station zur Einsichtnahme in das Rapportsystem der Kantonspolizei. Mit dieser Station werden täglich die Rapporte auf staatsschutzrelevante Sachverhalte überprüft. Bei nachrichtendienstlicher Relevanz wird gemäss definiertem Prozess um die Herausgabe des Dokumentes ersucht.

3.3. Prüfung von drei Anlassdossiers

Die Auftragsliste der FG9 umfasste rund 90 Einträge. Davon waren bloss 11 Aufträge des Bundes an die FG9, sechs betrafen Lagebeurteilungen im Zusammenhang mit Demonstrationen und drei waren Berichte, die von der Kantonspolizei ohne Anfrage eingegangen waren. 67 Einträge betrafen das Waffenbüro.

Der Einblick in die drei konkreten Dossiers zeitigten keine Besonderheiten oder Unklarheiten.

4. Visitation Kantonspolizei vom 11. Juni 2015

4.1. Kompetenzregelung zwischen Datenschutzbeauftragtem und Kontrollorgan

Im Rahmen der Visitation wurde festgestellt, dass in Bezug auf die Dateien und Logbücher der Kantonspolizei ein Kompetenzkonflikt zwischen Datenschutzbeauftragtem und Kontrollorgan besteht: Da im Staatsschutzbereich eine Bundeszuständigkeit besteht, ist der Datenschutzbeauftragte nicht befugt, die bei der FG9 vorhandenen Informationen einzusehen. Bei der FG 9 nimmt bekanntlich das Kontrollorgan als Unterstützung des Vorstehers des Justiz- und Sicherheitsdepartements die Aufsichtsaufgabe wahr. Die Kantonspolizei ist andererseits ein kantonales und damit dem Datenschutzbeauftragten gegenüber auskunftspflichtiges Organ, was in Bezug auf die polizeiliche Tätigkeit unproblematisch ist, nicht aber in Bezug auf Staatsschutzaufgaben. Damit durch einen negativen Kompetenzkonflikt keine Lücke in der Aufsicht besteht, haben Datenschutzbeauftragter und Kontrollorgan vereinbart, dass das Kontrollorgan die fallbezogene Aufsicht bezüglich aller bei der Kantonspolizei vorhandenen Informationen (Staatsschutz und polizeiliche Tätigkeit) wahrnimmt. Die Überprüfung der Berechtigung zur Führung von Dateien sowie die Einsichtsberechtigungen in diese Dateien ist allerdings Sache des Datenschutzbeauftragten.

4.2. Zusammenarbeit FG9 und Kantonspolizei

Identifikationsersuchen der Kantonspolizei an die FG9 werden nicht generell gestellt, sondern nur wenn eine gewisse Schwere der Tat, ein begründeter Verdacht sowie nachrichtendienstliche Relevanz vorhanden sind. Das Kontrollorgan ersuchte die Kantonspolizei sicherzustellen, dass bei der FG9 keine Routine-Ersuchen und keine Ersuchen um Identifikation, welche die Polizeiarbeit betreffen, gestellt werden.

4.3. OSZE-Konferenz vom 4./5. Dezember 2014 in Basel

Sowohl bei den Vorbereitungen als auch während des Einsatzes sind auch bei der Einsatzleitung der Kantonspolizei staatsschutzrelevante Daten angefallen, wenn auch nur in geringem Ausmass. Dem Kontrollorgan war es ein Anliegen, dass diese heiklen Daten nicht mit den unproblematischen Einsatzakten langzeitarchiviert werden. Wie dies im Einzelnen sichergestellt werden kann, wird von der Kantonspolizei noch abgeklärt. Das Kontrollorgan wird diese Löschung im Auge behalten.

4.4 Liste Ämterkontakte

Dem Kontrollorgan sind Kontakte der FG9 mit der Fahndung/Observationsgruppe der Kantonspolizei aufgefallen. Abklärungen haben ergeben, dass es sich um routinemässige Nachschlagungen in der Hotel-Kontrolle gehandelt hat.

4.5. Logbuch der Kantonspolizei

Um die zwischen FG9 und Kantonspolizei abgewickelten Vorgänge nachvollziehen zu können ist unabdingbar, dass auch mündliche Rückmeldungen an Mitarbeitende der Kantonspolizei im Logbuch Eingang finden.

4.6. Einsichtnahme in ARAP (=System zur Automatisierung der Rapportierung bei der Kantonspolizei)

Dieses ca. 1993 eingeführte elektronische Rapportierungssystem bildet die Grundlage für die polizeiliche Schreib- und Rapportarbeit. Das Kontrollorgan nahm Einblick in das System. Klärungsbedürftig sind die einblicksberechtigten Personen sowie die vorhandenen Kontrollmassnahmen bei Arbeitsstellenwechsel.

5. Visitation Kantonspolizei vom 3. Dezember 2015

5.1. OSZE-Konferenz vom 4./5. Dezember 2014 in Basel

Es konnte festgestellt werden, dass auf dem zur Archivierung der OSZE-Akten bestimmten Laufwerk keine staatschutzrelevanten Akten vorhanden waren. Vielmehr waren diese auf einem externen Laufwerk abgespeichert, das beim Polizeikommandanten verwahrt wird. Die entsprechenden Papierunterlagen befinden sich im Archiv und unterliegen den nachrichtendienstlichen Lösungsfristen.

5.2. Logbuch der Kantonspolizei

Die Einträge im Logbuch wurden durchgegangen und grösstenteils als mustergültig beurteilt. Bei einzelne Einträgen fehlten dazugehörige Schriftstücke wie Mails, die aber beigebracht werden konnten. Künftig werden die Einträge so gestaltet, dass sie in sich schlüssig sind.

5.3. Generelle Weisung zur Zusammenarbeit zwischen FG9 und Kantonspolizei

Das Kontrollorgan hat im letztjährigen Tätigkeitsbericht angeregt, dass die Kantonspolizei eine Weisung erlassen möge, in welcher geregelt wird, in welchen Fällen sie zur Mithilfe bei der Identifikation mutmasslicher Straftäter anlässlich von Versammlungen auf öffentlichem Grund Hand bieten könne. Da es sich dabei nur um vereinzelte Fälle pro Jahr handelt und da der Prozess der Datenweitergabe und des Informationsaustausches zwischen Kantonspolizei und FG 9 in der Verordnung über den Vollzug des Bundesgesetzes zur Wahrung der Inneren Sicherheit und einem zugehörigen Flussdiagramm geregelt ist, scheint eine solche Weisung nicht nötig zu sein. Die generelle Regelung, wonach lediglich bei Straftaten von einer gewissen Schwere, bei genügendem Tatverdacht und bei einem Konnex zu einer oder mehrerer Gefährdungen der Inneren Sicherheit nach Art. 2 BWIS Amtshilfe zu leisten ist, muss ausreichen.

V. Weitere Tätigkeiten des Kontrollorgans

a) Interne Sitzungen vom 10. Februar und 28. April 2015

An den internen Sitzungen vom 10. Februar und 28. April 2015 nahm auch der Departementsvorsteher, Regierungsrat Baschi Dürr, teil. Dabei wurde die Personalsituation bei der FG9, der Tätigkeitsbericht 2014 und die Jahresplanung inklusive Kontrolltätigkeit 2015 besprochen.

b) Sitzungen mit einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates vom 28. April und 20. Oktober 2015

Am 28. April und 20. Oktober 2015 fanden Gespräche mit einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates statt. Die Delegation setzte sich zusammen aus den Herren Tobit Schäfer (Präsident), Urs Müller (nur am 28. April) und Thomas Strahm sowie David Andreetti (Sekretariat).

In der Sitzung vom 28. April kamen verschiedene im Tätigkeitsbericht 2014 behandelte Punkte zur Sprache (weiteres Schicksal von sachbezogenen Dossiers, die ohne Auftrag

des NDB erstellt worden sind; Einsicht in die Rohdatenbank [siehe oben Ziff. 2.5.]; Personenidentifikationen durch die FG9 zu Gunsten der Kantonspolizei [siehe oben Ziff. 5.3.]; Einsicht der FG9 in die Rapporte und Einsatzjournale der Kantonspolizei [siehe oben Ziff. 3.2. und 4.1.]; Fehlende Rechtsgrundlage der Rohdatenbank der FG9; Tätigkeit und Wirkung des Kontrollorgans Staatsschutz; Aufstockung der FG9 durch den Bund von 5 auf 7 Stellen: Im Budget 2016 sind dafür 2x CHF 100'000 vorgesehen.

An der Sitzung vom 20. Oktober 2015 informierte das Kontrollorgan die Delegation GPK über seine erfolgten Visitationen bei der FG9 und der Kantonspolizei, über den Umgang mit den OSZE-Akten [siehe oben Ziff. 2.3., 4.3. und 5.1.], über die Einsicht der FG9 in das Rapport- und Ablagesystem ARAP der Kantonspolizei [siehe oben Ziff. 2.4., 3.2. und 4.6.] sowie über die Behandlung von Einsichtsgesuchen in die Rohdatenbank der FG9 [siehe oben Ziff. 2.5.]. Der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements berichtete über die vom Kanton abgegebene Vernehmlassung zum Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes.

VI. Ausblick

Neben den auch präventiv wirkenden Visitationen mit Einblick in ausgewählte Sachdossiers steht die Klärung offener Fragen mit dem Datenschutzbeauftragten im Vordergrund. Dabei geht es darum, bei der Zentralstelle Informatik-Dienste ZID sowie bei den Informatikabteilungen der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft festzustellen, welche Datensammlungen bei der FG9 und der Kantonspolizei geführt werden und wie die Einsichts- und Zugriffsrechte geregelt sind. Zudem werden die noch unter dem alten Datenschutzgesetz geführten Listen über die vorhandenen Datensammlungen und Autorisationen beigezogen. Letztlich geht es darum sicherzustellen, dass nicht Datensammlungen entstehen, die als Teil eines kantonalen Staatsschutzes angesehen werden könnten.

Die Mitglieder des Kontrollorgans Staatsschutz haben beim NDB um eine Schulung bezüglich der neuen Datenbanken NDB gemäss dem Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes gebeten. Eine Antwort steht noch aus.

Das Kontrollorgan wird sich auch mit dem im politischen Entscheidungsprozess stehenden Projekt Kapo2016 befassen, um allenfalls heikle Datenflüsse frühzeitig zu erkennen und rechtsstaatliche Barrieren vorzusehen.



Anita Fetz

Robert Heuss

Markus Schefer

Basel, 28. März 2016



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
- Vorsteher VBS
- Nachrichtendienst des Bundes
- Bundesamt für Justiz

Andere Kantone

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