



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5256.02

SiD/085256  
Basel, 6. November 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 4. November 2008

## **Interpellation Nr. 65 Tanja Soland betreffend der Rolle der Kantonspolizei Basel-Stadt beim Staatsschutz**

„In der Grossratsdebatte vom 10. September 2008 wurde klar, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt der Fachgruppe 9 der Staatsanwaltschaft die Namen von Bürgerinnen und Bürgern übermittelt, die ein Demonstrationsgesuch einreichen. Gemäss Aussagen des Departementsvorstehers des SID wird dies ohne Ausnahme mit allen Namen gemacht, auch wenn kein konkreter Verdacht auf einen terroristischen Zusammenhang besteht. Dieser Umstand stimmt u.a. auch angesichts von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) bedenklich. Gemäss dieser Bestimmung dürfen die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit nicht bearbeiten. Die Bearbeitung ist nur dann zulässig, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen. Es kann wohl nicht sein, dass somit alle Namen von Bürgerinnen und Bürger, die ein Demonstrationsgesuch stellen, dem Staatsschutz bekannt werden. Hier wird verständlich, wenn einzelne Personen zukünftig darauf verzichten werden, eine Demonstrationsbewilligung einzuholen. Diese Massnahme erscheint vollkommen unrechtmässig und unverhältnismässig, auch angesichts des Umstandes, dass bei dieser Datenübermittlung die Gefahr besteht, dass die Person nur aufgrund dieses Gesuches nachher in der Datenbank "ISIS" registriert wird. Ausserdem besteht die Befürchtung, dass Daten von der Kantonspolizei auch in anderen Bereichen bedenkenlos an die Fachgruppe 9 weitergegeben werden.

Daher bitte ich die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Auf welche gesetzliche Grundlage stützt sich das Weitergeben aller Namen von Personen, die ein Demonstrationsgesuch unterschreiben?
2. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass diese Weitergabe der Namen gegen Art. 3 Abs. 1 BWIS verstösst, unverhältnismässig ist und ausserdem die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit einschränkt?
3. Wurden die Namen der Personen, welche am Gespräch vom 12. Januar 2007 im Vorfeld der Anti-WEF Demo teilnahmen, von der Kantonspolizei der Fachgruppe 9 bei der Staatsanwaltschaft weitergegeben? Wie sah diese Datenübermittlung konkret aus

- und wer hat diese veranlasst? Wurden gleichzeitig noch andere Informationen ausser den Namen weitergegeben?
4. Wo und wann werden sonst noch Namen von der Kantonspolizei an die Fachgruppe 9 weitergegeben?
  5. Wodurch besteht der Unterschied zwischen einer Anfrage und einer Meldung, wenn die Kantonspolizei Daten der Fachgruppe 9 übermittelt? Werden dabei jeweils andere Informationen weitergegeben?
  6. Angesichts der Tatsache, dass die Regierung bisher nicht bereit war die Fachgruppe 9 zu beaufsichtigen, wie stellt sie sich dazu, dass die Namen ihrer Bürgerinnen und Bürger so ohne weiteres weitergegeben werden?
  7. Wird die Regierung in Zukunft dafür sorgen, dass Daten an die Fachgruppe 9 nur nach sorgfältiger Prüfung weitervermittelt werden? Insbesondere unter dem Aspekt, dass bereits eine so genannte "Anfrage" eine Registrierung dieser Person zur Folge haben kann?

Tanja Soland“

Wir beantworten die Interpellation wie folgt:

#### A. Einleitung

Der Regierungsrat anerkennt das Bemühen und die Absicht der Interpellantin, durch ihr Engagement im Zusammenhang mit der Erlangung einer Bewilligung für die WEF-Demonstration 2007 einen gewaltfreien Anlass zu ermöglichen. Er kann auch nachvollziehen, wenn die Interpellantin wenig Verständnis dafür aufbringt, dass sie wegen ihres Einsatzes als Gesuchstellerin beim DAP gemeldet worden ist. Der Regierungsrat möchte aber festhalten, dass die Meldung – gestützt auf die bundesrechtlichen Regelungen – unabhängig von der Person der Interpellantin erfolgt ist und bei gleichartigen Anlässen auch künftig erfolgen muss.

Der Kanton Basel-Stadt hat nicht nur in kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht eine Zentrumsfunktion in unserer Region, Basel ist auch wiederkehrender Schauplatz von ausserordentlichen Grosskundgebungen aller Art. Der Regierungsrat hat dazu in den letzten Jahren immer wieder betont, dass ihm die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Grossveranstaltungen ebenso wichtig sei wie die Grundrechte der Teilnehmenden. Der Kantonspolizei fällt in diesem Zusammenhang die anspruchsvolle Aufgabe zu, sowohl Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung als auch zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten (§§ 1 und 2 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 Polizeigesetz, SG 510.100) zu treffen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Teilnehmenden von Grossveranstaltungen ihre Grundrechte ausüben können.

Als Bewilligungsgeberin für Kundgebungen (basel-städtische Verordnung über den Strassenverkehr vom 7. Dezember 1964, SG 952.200) hat die Kantonspolizei nicht nur jedes Gesuch individuell hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Sicherheit, insbesondere aber auch auf den Verkehr, zu überprüfen (§§ 2, 13 und 57 Polizeigesetz). Sie hat sich zudem an die einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen (Bundesgesetz über die Wahrung der Inneren Sicherheit vom 21. März 1997, BWIS, SR 120, ferner der Verordnung

über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 27. Juni 12001, VWIS, SR 120.2) zu halten (vgl. unten).

Die Interpellantin wirft nebst Fragen zum konkreten Fall auch solche allgemeiner Art über die Aufgabe der Kantonspolizei im Rahmen des Staatsschutzes und zum Staatsschutz generell auf. Es erscheint daher erforderlich, einleitend die speziellen Auftragslagen und die sich daraus ergebenden Abläufe zur Informationsbeschaffung und Informationsweitergabe darzustellen.

## 1. Auftragslage im Rahmen des Staatsschutzes

### Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 2 BWIS trifft der Bund vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig u.a. gewalttätigen Extremismus zu erkennen. Dieser ist gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. c VWIS durch Bestrebungen von Organisationen definiert, deren Vertreter die Demokratie oder den Rechtsstaat ablehnen und zur Erreichung ihrer Ziele Gewalttaten verüben, befürworten oder fördern. Zu diesem Zweck nimmt der im Bund dafür zuständige Dienst für Analyse und Prävention (DAP) eine periodische Beurteilung der Sicherheitslage vor und bearbeitet Informationen über die innere und äussere Sicherheit. Gemäss Art. 4 BWIS sind für die innere Sicherheit ihrer Gebiete primär die Kantone verantwortlich; soweit die Verantwortung beim Bund liegt, haben sie Amts- und Vollzugshilfe zu leisten. Um überhaupt an allenfalls sicherheitsrelevante Informationen zu gelangen, sind nach Art. 13 BWIS die Strafverfolgungsorgane, die Polizei sowie die Grenzschutz- und Zollorgane verpflichtet, die Kantone und den Bund zu informieren. Gemäss Art. 9 VWIS können sie dazu aktiv Informationen beschaffen und zu diesem Zweck gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS öffentlich zugängliche Quellen auswerten, Auskünfte einholen, Meldungen entgegennehmen und Einsicht in amtliche Akten nehmen. Zudem sind die kantonalen Polizeibehörden gemäss Ziff. 9 Anhang 1 VWIS zur Meldung an den DAP verpflichtet, wenn sich Situationen und Ereignisse abzeichnen bzw. eintreten, bei denen sie die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone (IKAPOL-Einsätze) nicht mehr gewährleisten können. Bei der Beschaffung und Bearbeitung von Informationen sind sowohl der Bund als auch die Kantone an die in Art. 3 BWIS definierten Schranken gebunden. Danach ist die Bearbeitung von Informationen über die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit nur zulässig, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder Grundrechte als Vorwand nehmen, um u.a. gewalttätige extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen. Dies ist in Bezug auf die in der VO des Bundesrats gemäss Art. 11 BWIS bezeichneten Organisationen immer der Fall.

### Allgemeine Informationsaufträge

Gemäss Art. 11 BWIS bestimmt der Bundesrat in einer Verordnung, welche Vorgänge und Feststellungen die Kantone und die in Art. 13 BWIS aufgeführten Behörden und Amtsstellen melden müssen. Er umschreibt dabei auch den Umfang der Informationspflicht.

## Spezielle Informationsaufträge

Im Rahmen seiner Aufgaben erteilt der DAP den Kantonen den Auftrag zur Beschaffung von Informationen. Die Kantone haben dann gemäss Art. 4 BWIS Amts- oder Vollzugshilfe zu leisten.

### 2. Übermittlung der Informationen an den Bund

In vielen Kantonen gibt es besondere - in der Regel zum grössten Teil vom Bund finanzierte - kantonale Staatsschutzorgane. Diese erfüllen den Informationsauftrag gemäss BWIS und beschaffen zu diesem Zweck die Informationen u.a. bei den gemäss Art. 13 BWIS zur Information verpflichteten Behörden in ihrem Kanton. Ausserdem nutzen sie die Informationsquellen gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS.

Im Kanton Basel-Stadt obliegt einer Fachgruppe des Kriminalkommissariats der Staatsanwaltschaft (FG 9) die Sammlung und Triagierung der Informationen aus dem Kanton. Sie erfüllt damit lediglich den Auftrag gemäss BWIS und betreibt keinen eigenen, kantonalen Staatsschutz.

### 3. Vorgehen im Zusammenhang mit Demonstrationen

#### Allgemein

Im Vorfeld einer Demonstration hat die Polizei, wie eingangs erwähnt, regelmässig eine Beurteilung vorzunehmen, ob der Anlass die öffentliche Ordnung gefährden könnte und wie sich dies allenfalls vermeiden liesse. Bei gewissen Organisationen oder Personen kann sie diese Beurteilung auf Grund von Erfahrungswissen möglicherweise ohne Unterstützung vornehmen. Da sie seit der 1993 erfolgten Unterstellung des Staatsschutzes unter die Staatsanwaltschaft nicht mehr über Daten von potentiell gefährlichen Personen oder Organisationen verfügt und auch nicht mit anderen Kantonen entsprechend vernetzt ist, fehlen ihr aber oft die Informationen, die zur Vornahme der durchzuführenden Lagebeurteilung notwendig sind. Sie gelangt daher in der Regel mit dem Ersuchen um Prüfung der Lage an die FG 9. Diese wiederum klärt beim DAP ab, ob die um Bewilligung ersuchende Organisation gemäss der Verordnung nach Art. 11 BWIS zu beobachten ist. Trifft dies nicht zu, teilt die FG 9 der Polizei lediglich mit, dass keine Staatsschutzrelevanz vorliegt. Ist die Organisation jedoch gemäss BWIS zu beobachten, nimmt die FG 9 gestützt auf die verfügbaren Informationen eine Lagebeurteilung vor. Diese wird der Polizei als Grundlage für den Bewilligungsentscheid bzw. für die Planung von Sicherheitsmassnahmen zugestellt. Die Kantonspolizei orientiert den Vorsteher des Sicherheitsdepartements über den beabsichtigten Bewilligungsentscheid so rechtzeitig, dass der Vorsteher nötigenfalls den Regierungsrat bezüglich der politischen Relevanz begrüssen kann.

Der Regierungsrat legt im vorliegenden Zusammenhang Wert auf die Feststellung, dass die staatlichen Sicherheitsorgane auch dann nicht a priori von einer sorgfältigen Gefährdungsbeurteilung einer Kundgebung entbunden sind, wenn die Gesuchsteller ein politisches Amt innehaben oder eine verfassungsmässig geschützte politische Tätigkeit ausüben.

### Nicht zu überwachende Organisationen

Ist die Demonstration einer nicht zu überwachenden Organisation friedlich verlaufen, erfolgt keine Meldung an den DAP. Ist es aber zu gewaltextremistischen Ausschreitungen gekommen, erfolgt eine Meldung. Häufen sich derartige Meldungen, kann dies dazu führen, dass die Organisation vom Bundesrat auf Antrag des DAP in die gemäss Art. 11 BWIS von ihm zu erlassenden VO aufgenommen wird.

### Zu überwachende Organisationen

Ersucht eine gemäss Art. 11 BWIS zu überwachende Organisation um Bewilligung einer Demonstration, sind bereits das Ersuchen und die dafür verantwortlichen Personen dem DAP zu melden. Dasselbe gilt für die Rückmeldung über den Demonstrationsverlauf. Sie dient der Einschätzung der künftigen Gefährlichkeit der Organisation. Diese Einschätzung kann auch abhängig sein von den Bewilligungsnehmenden, welche im einen Fall für einen friedlichen Demonstrationsverlauf garantieren konnten, im anderen hingegen nicht.

### Spezialfall WEF

Das WEF wurde in den letzten Jahren immer wieder begleitet von mehr oder weniger gewaltextremistischen Demonstrationen insbesondere in den Städten Zürich, Bern und Basel. Da es sich um einen Anlass von gesamtschweizerischer Bedeutung handelt, bei welchem die Kantone die Sicherheit regelmässig nicht mehr ohne die Hilfe anderer Kantone gewährleisten konnten und können, ist der DAP verantwortlich für die Beurteilung der Gesamtlage und die Führung eines Lagezentrums. Die Kantone haben ihm daher allein schon gestützt auf Ziff. 9 Anhang 1 VWIS, aber auch gemäss Art. 4 BWIS alle Erkenntnisse im Vorfeld und im Rahmen des Anlasses mitzuteilen. Zu melden sind insbesondere geplante Demonstrationen sowie alle Informationen, die zur Beurteilung der potentiellen Gefährlichkeit derselben von Bedeutung sein können. Dazu gehören die teilnehmenden Organisationen sowie die Bewilligungsnehmenden, die - wie eine Beurteilung vergangener Anlässe ergeben könnte - Sicherheit zu garantieren vermögen oder eben nicht. Ausserdem ist der Ablauf der Demonstration zu melden. Dies im Hinblick auf die für künftige Anlässe vorzunehmende Gefährdungsanalyse.

### B. Zu den Fragen im Einzelnen

#### **1. Auf welche gesetzliche Grundlage stützt sich das Weitergeben aller Namen von Personen, die ein Demonstrationsgesuch unterschreiben?**

Es wird auf die einleitenden Ausführungen verwiesen.

#### **2. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass diese Weitergabe der Namen gegen Art. 3 Abs. 1 BWIS verstösst, unverhältnismässig ist und ausserdem die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit einschränkt?**

Die Weitergabe von Informationen im Zusammenhang mit den Demonstrationen gegen das WEF kann nicht gegen Art. 3 Abs. 1 BWIS verstossen, weil nach den anderen relevanten Bestimmungen des BWIS und des VWIS die Kantone alle Informationen und damit auch die Namen der für die Demonstrationen verantwortlichen Personen dem DAP zu melden haben. Ob diese Informationen letztlich für den Staatsschutz relevant oder unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 BWIS nicht zu erfassen sind, haben nicht die Behörden der einzelnen Kantone, sondern allein der DAP auf der Basis der Gesamtlage zu entscheiden.

**3. Wurden die Namen der Personen, welche am Gespräch vom 12. Januar 2007 im Vorfeld der Anti-WEF Demo teilnahmen, von der Kantonspolizei der Fachgruppe 9 bei der Staatsanwaltschaft weitergegeben? Wie sah diese Datenübermittlung konkret aus und wer hat diese veranlasst? Wurden gleichzeitig noch andere Informationen ausser den Namen weitergegeben?**

Weil der DAP offenbar auf Intervention des eidg. Datenschutzbeauftragten bereits Daten gelöscht hat, lässt sich nicht mehr feststellen, wie die Information an die FG 9 gelangte, dass die Polizei mit verschiedenen Personen Besprechungen geführt hat. Fest steht aber, dass keine Gesprächsprotokolle weitergeleitet worden sind. Mitgeteilt wurde dem DAP indessen, gestützt auf den allgemeinen Informationsauftrag, wer das Demonstrationsersuchen unterzeichnet hatte. Ausserdem nahmen Mitarbeitende der FG 9 an zwei Rapporten mit der Kantonspolizei teil.

Die Interpellantin selber teilte hingegen der interessierten Öffentlichkeit in einem Leserbrief im Vorfeld dieser Kundgebung in der Basler Zeitung vom 26. Januar 2007 u.a. mit, dass sie „*das Gesuch unterschrieben*“ habe. Diese Veröffentlichung durch die Interpellantin berechnete den DAP gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS zur entsprechenden Informationsbeschaffung.

**4. Wo und wann werden sonst noch Namen von der Kantonspolizei an die Fachgruppe 9 weitergegeben?**

Die Kantonspolizei – wie auch die anderen in Art. 13 BWIS aufgeführten Behörden – geben Informationen im Rahmen des allgemeinen Informationsauftrags weiter. Sowohl dieser als auch die speziellen Informationsaufträge des DAP sind vertraulich und können nicht in einer Interpellationsbeantwortung dargestellt werden.

**5. Wodurch besteht der Unterschied zwischen einer Anfrage und einer Meldung, wenn die Kantonspolizei Daten der Fachgruppe 9 übermittelt? Werden dabei jeweils andere Informationen weitergegeben?**

Eine *Anfrage* umfasst das Ersuchen der Kantonspolizei an die FG 9, zu prüfen, ob eine Organisation zu beobachten ist und ob gegebenenfalls für einen von ihr geplanten Anlass besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sind.

Eine *Meldung* der Kantonspolizei erfolgt dann, wenn sie auf Grund der allgemeinen oder besonderen Informationsaufträge zur Übermittlung der relevanten Informationen verpflichtet ist.

6. **Angesichts der Tatsache, dass die Regierung bisher nicht bereit war die Fachgruppe 9 zu beaufsichtigen, wie stellt sie sich dazu, dass die Namen ihrer Bürgerinnen und Bürger so ohne weiteres weitergegeben werden?**
7. **Wird die Regierung in Zukunft dafür sorgen, dass Daten an die Fachgruppe 9 nur nach sorgfältiger Prüfung weitervermittelt werden? Insbesondere unter dem Aspekt, dass bereits eine so genannte "Anfrage" eine Registrierung dieser Person zur Folge haben kann?**


Nach dem Bundesgesetz haben die Kantone eine kantonale Dienstaufsicht (Art. 6 Abs. 3 BWIS), kantonale Aufsichtsrechte (Art. 16 Abs. 3 BWIS) und eine kantonale Kontrolle (Art. 26 Abs. 3 BWIS), die Bundesverordnung kennt ein kantonales Kontrollorgan (Art. 23 VWIS). Die kantonalen Aufsichts- und Kontrollrechte sind aber nicht so umfassend, wie es aufgrund des schlichten Wortlautes erscheinen könnte, sondern bewegen sich nur im Rahmen des Bundesrechts. In einem Gutachten von Juni 2008 von Luzius Mader, Vize-Direktor des Bundesamtes für Justiz, wird im Einzelnen ausgeführt, wo und wie die kantonalen Rechte durch das Bundesrecht eingeschränkt und begrenzt sind. Dieses Gutachten lässt Interpretationsspielraum offen. Dies wird auch in einem Brief der Geschäftsprüfungsdelegation der Bundesversammlung von Oktober 2008 zu Händen unserer Geschäftsprüfungskommission deutlich. Um den Vollzug des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit im Kanton Basel-Stadt zu regeln und dabei insbesondere sicherzustellen, dass die dem Kanton zustehenden Aufsichts- und Kontrollrechte soweit als möglich wahrgenommen werden, ist der Regierungsrat dabei, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und dem Staatsrechtsprofessor Dr. Markus Schefer, eine Verordnung über den Vollzug des BWIS auszuarbeiten.

Da der Kanton Basel-Stadt keinen kantonalen Staatsschutz betreibt, gehören die von der FG 9 erstellten Berichte und die zu diesem Zweck bearbeiteten Daten zum Datenbestand des Bundes. Die Berichte sind zunächst vom DAP und danach von dessen Aufsichtsbehörden auf ihre Staatsschutzrelevanz zu prüfen.

Unabhängig davon und heute schon wird der Regierungsrat darauf Einfluss nehmen, dass die Registrierungen beim DAP auf Anfrage oder Mitteilung unter Berücksichtigung der relevanten Schranken insbesondere von Art. 3 BWIS erfolgen. Um diesen Anliegen das notwendige Gewicht zu verleihen, ist ein Gespräch zwischen der Vorsteherin des EJPD und dem Vorsteher des JD anberaunt.

Die Kantonspolizei wird inskünftig bereits auf ihren Gesuchsformularen und in ihrem Internet-Auftritt in geeigneter Form auf die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen und auf diese Interpellations-Beantwortung hinweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatsschreiber