

**Administrativuntersuchung zur
Abklärung der Sach- und Rechtslage
bezüglich des Einsatzes der Kantonspolizei
Basel-Stadt am 26. Januar 2008**

**durchgeführt im Auftrag des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes
Basel-Stadt anfangs März 2008**

Dr. iur. Christoph Meier, Basel

Inhaltsverzeichnis

<u>I. Auftrag, Vorgehen und Rahmenbedingungen.....</u>	<u>3</u>
<u>II. Tatsächliches.....</u>	<u>5</u>
1. Vorgeschichte.....	5
2. Der Verlauf des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008.....	7
<u>III. Bemerkungen zu den Beschwerdefällen.....</u>	<u>12</u>
<u>IV. Analyse.....</u>	<u>12</u>
<u>V. Anträge.....</u>	<u>21</u>

I. Auftrag, Vorgehen und Rahmenbedingungen

1. Mit Schreiben vom 1. Februar 2008 erteilte der Vorsteher des Sicherheitsdepartements, Regierungsrat Hanspeter Gass, dem Unterzeichnenden den Auftrag, im Zusammenhang mit dem polizeilichen Einsatz vom 26. Januar 2008 gegen eine geplante Anti-WEF-Demonstration eine Abklärung der Sach- und Rechtslage vorzunehmen. Dem Unterzeichnenden wurde gemäss Auftrag die Befugnis eingeräumt, sämtliche notwendig scheinenden Schritte zu unternehmen und insbesondere in sämtliche Unterlagen, welche den Einsatz vom 26. Januar 2008 betreffen, Einsicht zu nehmen.

2. Der Unterzeichnende liess sich vom Leiter Bereich Recht des Sicherheitsdepartementes (SiD) ein Dossier mit allen im Zeitpunkt der Auftragserteilung publizierten Presseartikeln und eingegangenen Beschwerden aushändigen. Vom Polizeikommando wurde ein Dossier der den Einsatz vom 26. Januar 2008 betreffenden Unterlagen verlangt. Weitere Dokumente und Stellungnahmen zum Einsatz, insbesondere die Stellungnahmen zu den Beschwerdeeingaben wurden auf Verlangen des Unterzeichnenden im Verlaufe der Untersuchung ausgehändigt. Ferner wurde der Gesamteinsatzleiter ausführlich über den Ablauf des Polizeieinsatzes befragt. Weitere Befragungen fanden statt mit Betroffenen und Augenzeugen.

Die genannten Personen wurden formell als Auskunftspersonen befragt. Die Aussagen wurden protokolliert und zum Teil in Form von Aktennotizen festgehalten. Am 14. Februar 2008 fand ein Augenschein in den Lokalitäten der sogenannten Verarbeitungsstelle im Untergeschoss des Untersuchungsgefängnisses Waaghof statt. Es wurden Planunterlagen der Örtlichkeiten zu den Akten genommen. Ferner nahm der Unterzeichnende Kontakt mit dem Co-Leiter der Ombudsstelle Basel-Stadt, lic. iur. Dieter von Blarer auf. Mit Einverständnis der Betroffenen wurden vom Ombudsmann protokollierte Stellungnahmen von angehaltenen Personen zu den Akten genommen.

Am gleichen Tage fand eine Besprechung mit dem Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Prof. Dr. Markus Schefer, über die sich stellenden rechtlichen Grundsatzfragen statt. Herr Prof. Schefer erklärte sich bereit, den Berichtsentwurf im Sinne einer „second opinion“, vor allem bezüglich der rechtlichen

Schlussfolgerungen, zu überprüfen. Eine detaillierte Übersicht über sämtliche Abklärungen und Kontakte ergibt sich aus dem Verfahrensprotokoll und den aufgeführten Separatbeilagen.

3. Das Institut der Administrativuntersuchung ist im kantonalen Recht nicht explizit geregelt. Es handelt sich um ein verwaltungsinternes Verfahren, mit dem die zuständige Behörde vermutete Probleme bei der Aufgabenerfüllung unterstellter Dienststellen bzw. deren Mitarbeiter abklären lässt. Die in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter des Kantons sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken und sind in diesem Rahmen vom Amtsgeheimnis zu entbinden. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen. Soweit Mitarbeitende der Verwaltung von der Administrativuntersuchung persönlich betroffen würden, steht ihnen Anspruch auf rechtliches Gehör zu. Die Mitwirkung von Personen ausserhalb der Verwaltung ist freiwilliger Natur. Die mit der Untersuchung betraute Person ist zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verpflichtet. Diese Verpflichtung bleibt auch nach Beendigung des Auftrages bestehen. Das Ergebnis der Untersuchung wird in Form des vorliegenden Berichtes samt Beilagen dem Auftraggeber ausgehändigt. Über die Wirkungen und Folgen des Berichtes entscheidet ausschliesslich der Auftraggeber.

4. Die Abklärungen zur Erstellung dieses Berichts mussten unter grossem Zeitdruck und innerhalb eines engen Zeitrahmens durchgeführt und abgeschlossen werden; es war unter diesen Umständen nicht möglich, sämtlichen Einzelheiten umfassend nachzugehen und die Abklärungen mussten sich auf die wesentlichen Abläufe konzentrieren. Die Schlussfolgerungen beinhalten entsprechend eine vorläufige Einschätzung der Geschehnisse und der Rechtslage. Diese erlaubt aber nach Meinung des Beauftragten die notwendigen Schritte zur Behebung der aufgedeckten Mängel zu ergreifen. Falls notwendig, müssen einzelne Themenbereiche in einer zweiten Phase nachbearbeitet werden, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

II. Tatsächliches

1. Vorgeschichte

1. 1 In der Zeit vom 23.-27. Januar 2008 fand in Davos das World Economic Forum (WEF) statt. Wie schon in den Vorjahren führten Anhänger der sog. Anti-WEF-Bewegung in verschiedenen Städten der Schweiz Aktionen durch; so fand z.B. am 19. Januar 2008 in Bern eine illegale Demonstration mit Ausschreitungen statt, die einen Grosseinsatz der dortigen Polizeikräfte nach sich zog. Es wird auf die in den Akten befindliche Medienorientierung zu dieser Aktion verwiesen. Die Kantonspolizei Basel-Stadt (Kapo) erhielt in diesem Zusammenhang erste Hinweise darauf, dass auch in Basel am Samstag, 26. Januar 2008, eine illegale Demonstration stattfinden sollte. Diese Hinweise wurden u. a. über das Internet und per SMS innerhalb der Anti-WEF-Szene verbreitet. Schon in den Jahren 2002-2005 waren in Basel illegale Kundgebungen durchgeführt worden, die von Ausschreitungen, schweren Sachbeschädigungen und z. T. tätlichen Angriffen auf Polizeiangehörige begleitet waren. In den Jahren 2006 und 2007 waren erstmals Demonstrationsgesuche eingereicht und bewilligt worden. Auch an diesen bewilligten Kundgebungen wurden Sachbeschädigungen und Angriffe gegen Personen, wenn auch in geringerem Ausmasse als in den Vorjahren, verübt.

1. 2 Am 22. Januar 2008 wurde der Departementsvorsteher (DV) über die Konsequenzen der verbotenen Demonstration in Bern und die möglichen Auswirkungen auf Basel orientiert. Dabei gab der Polizeikommandant (Kdt) seine Absicht bekannt, mit den Einsatzkräften am Samstag, den 26. Januar 2008, qualifizierte Straftaten gegen Personen und Sachen seitens illegaler Demonstranten und militanter WEF-Gegner zu verhindern. Zu diesem Zwecke sollten die möglichen Aufmarschplätze in der Stadt sowie einschlägig bekannte Personen aus der WEF-Aktivistenszene gezielt überwacht werden, ferner war eine sichtbare Präsenz der Ordnungsdienstkräfte (OD) vorgesehen. Im Zusammenhang mit Anti-WEF-Demonstrationen in Basel angehaltene Personen sollten gemäss § 40 Polizeigesetz (PolG) schriftlich zum Sachverhalt befragt werden. Wegen der voraussichtlich langen Dauer des geplanten Einsatzes wurde die Unterstützung von Polizeikräften des Konkordates Nordwestschweiz (PKNW) beantragt. Der DV erklärte sich mit dem Beizug ausserkantonaler Polizeikräfte einverstanden.

1. 3 Am 24. Januar 2008 wurden in den Kantonen Basel- Landschaft und Basel-Stadt mehrere Brandanschläge gegen Motorfahrzeuge der Luxusklasse verübt. Im Areal der Firma Novartis wurden Sachbeschädigungen mittels Farbbeutel verübt. Sodann wurden bei der UBS-Filiale Ahornhof mehrere Scheiben eingeschlagen. Es gingen Bekenner schreiben der Anti-WEF-Bewegung ein.

Angesichts dieser Entwicklung fand am gleichen Tage ein weiterer Einsatzrapport der Kapo statt, an dem der designierte Gesamteinsatzleiter (GEL), sein Stellvertreter und die vorgesehenen Leiter der OD-Einsatzkräfte teilnahmen. Es wurde die aktuelle Entwicklung erörtert und der Einsatz vom 26. Januar 2008 vorbereitet. Am Abend des 25. Januar 2008 wurde noch bekannt, dass in Zürich eine unbewilligte Demonstration von der Polizei aufgelöst worden war.

1. 4 Aufgrund der geschilderten Vorfälle rechnete die Polizeileitung mit massiven Ausschreitungen und Sachbeschädigungen am 26. Januar 2008 in Basel. Im Gegensatz zu den zwei Vorjahren war für diesen Tag kein Bewilligungsgesuch für eine Anti-WEF-Demo eingereicht worden. Nach den der Einsatzleitung zur Verfügung stehenden Informationen war am gleichen Tag eine bewilligte Demonstration friedfertiger Aktivisten in Bern geplant, während man in Basel mit einer Ansammlung gewaltbereiter Demonstranten rechnete.

Da mit massiven Sachbeschädigungen gerechnet wurde, beabsichtigte der GEL, grössere Ansammlungen gewaltbereiter Demonstranten schon im Ansatz zu verhindern.

Sein Einsatzbefehl vom 25. Januar 2008 bringt diese Absicht wie folgt zum Ausdruck:

- illegale Demonstrationen, qualifizierte Sachbeschädigungen sowie Gewaltexzesse gegen Personen und Sachen sollen durch rechtzeitiges Einschreiten verhindert werden, indem
- in einer ersten Phase mit einer starken verdeckten Aufklärung mögliche Versammlungsorte beobachtet werden und gleichzeitig ein Teil der OD-Kräfte an taktischen Orten gezeigt wird
- in einer zweiten Phase eine Einkesselung bei günstiger Gelegenheit ermöglicht wird

- die OD-Kräfte jederzeit so disponiert sind, dass sie bei Gewaltexzessen gegen Personen und Sachen sofort einschreiten können.

Besonders geht es darum

- möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PoIG durchführen zu können
- durch äusserst hohe Mobilität und Entschlossenheit einen professionellen Zugriff zu ermöglichen
- Rücksicht auf Unbeteiligte zu nehmen

2. Der Verlauf des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008

2. 1 Die nachstehende Schilderung des Ablaufs des Einsatzes beruht auf den Ausführungen des GEL, des Kdt, Angaben weiterer am Einsatz beteiligter Polizeifunktionäre und auf einer Auswertung der Unterlagen, insbesondere des Einsatzprotokolls. Die Sichtweise von betroffenen Personen, welche sich zu einzelnen Phasen der Aktion und insbesondere zur Behandlung im Waaghof äussern, wird unter Kap. III, Beschwerdeeingaben, ausführlich wiedergegeben.

Am Samstag, 26. Januar 2008 erfolgte um 1300 Uhr einerseits eine Befehlsausgabe im Zeughaus Basel an die baselstädtischen Kräfte und gleichzeitig eine solche im Zeughaus Liestal für die Konkordatskräfte durch zwei Einsatzoffiziere der Kapo Basel-Stadt. Um 1400 Uhr war das polizeiliche Dispositiv bezogen. Da ein länger dauernder Einsatz zu erwarten war, war eine gestaffelte Führung vorbereitet worden, wobei der in der ersten Phase amtierende Gesamteinsatzleiter um 2000 Uhr durch seinen Stellvertreter abgelöst werden sollte. Sowohl am Vormittag wie auch in den entscheidenden Phasen am Nachmittag und in der Nacht war der Stellvertreter des Polizeikommandanten als Verantwortlicher des Kommando-Pikettes auf der Einsatzzentrale zugegen. Nach Abschluss der Aktion, kurz vor Mitternacht, orientierte er den DV telephonisch über deren Verlauf.

Der Kdt selbst war vom 23. Januar bis 1. Februar 2008 krankheitshalber abwesend. Er erkundigte sich am 26. Januar 2008 telephonisch bei der Einsatzleitung über den Verlauf.

Am frühen Nachmittag des 26. Januar 2008 beobachteten die Polizeikräfte namentlich bekannte Führungspersonen der Anti-WEF-Szene in Begleitung von weiteren mutmasslichen Aktivisten, welche sich im Gebiet um den Marktplatz aufhielten und ein konspiratives Verhalten zeigten; d.h. sie versuchten sich einer polizeilichen Ueberwachung gezielt zu entziehen. Die Einsatzleitung rechnete mit dem Versuch einer Versammlungsbildung im Verlaufe des Nachmittags auf dem Marktplatz. Auf Anordnung des Gesamteinsatzleiters (GEL) wurden die Personen polizeilich angehalten und in die Besammlungsstelle im UG Waaghof verbracht, bevor sich ein erkennbarer Demonstrationzug gebildet hatte. Um ca. 1630 Uhr beobachtete die Polizei eine Verlagerung der Szene von der Innerstadt ins Gebiet rund um die Elisabethenkirche, insbesondere zu den sich nebenan befindenden sog. Pyramiden.

Als sich von polizeilichen Beobachtungseinheiten identifizierte Führungspersonen der Anti-WEF-Bewegung dem Gebiet näherten und Kontakt mit den dort befindlichen Gruppierungen aufzunehmen versuchten, wurden weitere Anhaltungen von ca. 20 Personen getätigt.

Etwas später wurde die Anhaltung einer Gruppe gemeldet, welche von ihrem Erscheinungsbild her die unten beschriebenen Kriterien mutmasslicher Aktivisten erfüllte (alternative, schwarze Kleidung, Rasta-Locken). Diese wurden von den Angehörigen eines OD-Zuges aus dem Tram Nr. 3, welches auf Höhe Stadtkasino zum Anhalten veranlasst wurde, geholt und in die Bearbeitungsstelle UG Waaghof verbracht. Es stellte sich heraus, dass es sich nebst drei Personen, die als potentielle Demo-Teilnehmer eingestuft wurden, um eine Reisegruppe tschechischer Architekturstudenten handelte. Daneben fanden noch weitere Anhaltungen von Einzelpersonen oder kleinen Gruppen statt, die von den zuständigen Einsatzoffizieren der Kapo Basel-Stadt veranlasst wurden. Nach Auskunft der Einsatzleitung wurden keine Anhaltungen durch ausserkantonale Polizeikräfte getätigt. Alle Einsatztruppen der Konkordatskantone wurden von einer Führungsperson der Kapo Basel-Stadt (sog. Bärenführer) begleitet.

Die Polizeikräfte konzentrierten sich bei ihrer Aktion einerseits auf die bekannten Zielpersonen, andererseits auf Personen, welche sich an oder um die vorgesehenen Versammlungsorte in Gruppen oder alleine aufhielten und aufgrund ihrer Kleidung (entsprechende WEF-Aufdrucke auf Textilien oder Schals zum Vermummen) und

mitgeführter Gegenstände (Transparente, Stöcke etc.) als mutmassliche Demonstrationsteilnehmer auffielen.

Am späteren Nachmittag beruhigte sich die Situation. Um 20.00 Uhr erfolgte plangemäss die Kommandoübergabe vom GEL zu seinem Stellvertreter.

2. 2 Die polizeiliche Auswertung der angehaltenen Personen ergab, dass von ca. 1515 bis 1930 Uhr insgesamt 66 Anhaltungen vorgenommen wurden. Eine (erst) nach dem Einsatz von der Polizei vorgenommene Überprüfung beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizeiwesen (fedpol) führte zum Ergebnis, dass 41 der 66 Personen der Bewegung „revolutionärer Aufbau Schweiz“ (RAS) zugerechnet werden. Der RAS ist gemäss dem DAP dafür bekannt, Demonstrationen in der ganzen Schweiz zu organisieren und dabei selbst an gewalttätigen Ausschreitungen teilzunehmen bzw. solche zu unterstützen. Als bekannteste Exponentin wird die in Basel am 26. Januar 2008 angehaltene, einschlägig vorbestrafte A.S. aus Zürich bezeichnet, welche in den letzten Jahren immer wieder an derartigen Anlässen in Basel präsent gewesen war. Ihre Anwesenheit wird als starkes Indiz dafür gewertet, dass in Basel effektiv eine unbewilligte Demonstration geplant war. Begleitet wurde A.S. durch K. S., dem im Rahmen eines hängigen Strafverfahrens vorgeworfen wird, bei der Anti-WEF-Demonstration 2007 in Basel massive Sachbeschädigungen durch Besprayen von Hausfassaden angerichtet zu haben. Ebenso angehalten und kontrolliert wurden Th. M. und J.K., welche die Sektion Basel des RAS anführen. Diese Personen werden vom DAP als eindeutige Rädelsführer eingestuft. Der Austausch dieser Datensammlungen zwischen Bundes- und kantonalen Behörden erfolgte gemäss Polizeileitung auf der Grundlage des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 und der dazugehörigen Verordnung.

Was die Kontrolle und Anhaltung von weiteren Personen am 26. Januar 2008 betrifft, stützte sich die Polizei laut ihren Angaben auf die gemachten Erfahrungen mit Anti- WEF- Kundgebungen aus den Jahren zuvor und auf Beobachtungen, die im Rahmen des Dispositivs von den Polizeikräften vor Ort gemacht wurden. Ein Teil der anhand des oben erwähnten Verhaltensmusters kontrollierten Personen sei den eingesetzten Polizeikräften bereits persönlich bekannt gewesen, andere seien durch ihr Verhalten aufgefallen.

Rückblickend ist die Einsatzleitung der Auffassung, dass aufgrund der brisanten Ausgangslage mit einer anderen Vorgehensweise der erteilte Auftrag, am 26. Januar 2008 jegliche illegale Demonstrationen (vgl. die unterschiedliche Formulierung in Ziff. II, 1.2) zu verhindern, nicht hätte erfüllt werden können. Da aufgrund des polizeilichen Beobachtungs- und Interventions-Dispositivs die Führungspersonen und Aktivisten der militanten Szene erkannt und gemäss Polizeigesetz angehalten werden konnten, hätten an diesem Samstag Ausschreitungen und Sachbeschädigungen verhindert werden können. Die Tatsache, dass 41 von 66 kontrollierten Personen sich als beim DAP erfasst erwiesen, zeigt nach Auffassung der Polizeileitung auf, dass die Kontrolltätigkeit gezielt und effizient war.

Im Anschluss an den Einsatz wurden auf verschiedenen, der WEF-Szene nahe stehenden Internet-Portalen Reaktionen publiziert mit sinngemäss wiedergegebenen Aussagen, dass dem per SMS ergangenen Aufruf zu einer Anti-WEF-Demo nur wenige Folge geleistet hätten, weil sie erfahren hätten, dass in Basel die Polizei warte bzw. Wind von der Sache bekommen habe. Auch daraus leitet die Polizei ab, dass eine illegale Kundgebung geplant war.

3. Die Abläufe im UG Waaghof

3. 1 Die angehaltenen Personen wurden in Handfesseln gelegt oder es wurden ihre Hände mit Kabelbindern fixiert. Dies entspricht nach Angaben der Polizeileitung gängiger Praxis bei derartigen Aktionen zur Verhinderung einer Selbst- oder Fremdgefährdung, da die Angehaltenen noch nicht auf gefährliche Gegenstände kontrolliert worden seien. Der Transport in die Besammlungsstelle erfolgte gruppenweise mittels Gefangenentransportwagen.

Für die zentrale Erfassung der Anhaltungen wurde im Untergeschoss des Untersuchungsgefängnisses Waaghofs eine zentrale Bearbeitungsstelle eingerichtet. Nach Angaben der Polizeileitung ist es bei derartigen Grosseinsätzen aus organisatorischen Gründen und auch aus Überlegungen des Persönlichkeitsschutzes (d.h. um die Überprüfungen nicht in Anwesenheit von neugierigen Passanten durchführen zu müssen) notwendig und üblich, die Identitätsüberprüfung der Personen in einer zentralen Stelle zu bearbeiten.

Bei der Einlieferung wurden die angehaltenen Personen zuerst (meistens) einer Grobuntersuchung auf gefährliche Gegenstände unterzogen (visuell und durch

Abtasten). Dann wurden sie namentlich im Journal erfasst und photographiert. Durch zwei Bearbeitungsteams (je zwei Mitarbeiter) wurden anschliessend die genauen Personalien erhoben aufgrund von zwei Formularen (vgl. Ordner I, allg. Unterlagen, Ziff. 12). Ebenso wurden die mitgeführten Effekten kontrolliert und in einem Verzeichnis aufgenommen. In Phasen, in denen mehrere Personen gleichzeitig im UG Waaghof eintrafen, wurden diese nach dem Aussteigen und der Erfassung im Journal und dem Photographieren vorübergehend in ein mit Gitterstäben versehenes Parkfeld verbracht. Von dort wurden sie bei Verfügbarkeit eines Kontrollteams zur Personalienenerhebung und Kontrolle abgeholt. Im Anschluss daran erfolgte eventuell eine Kleiderkontrolle mit visueller Kontrolle der Körperoberfläche nach § 45 PolG. Der jeweilige Entscheid lag nach Auskunft der Polizei im Ermessen des zuständigen Polizeiangehörigen. Bei Personen, bei denen die Anordnung von Polizeigewahrsam (§ 37 PolG) in Betracht gezogen wurde, wurden Kleiderkontrollen routinemässig angeordnet. Für diese Kontrollen standen zwei nach Geschlechtern getrennte, abschliessbare Räume zur Verfügung. Die kontrollierten Personen mussten sich vor einer Person des gleichen Geschlechts entkleiden und sich einmal um die eigene Achse drehen, dies um in den engen Räumlichkeiten Berührungen zu vermeiden; anschliessend erfolgte eine Durchsuchung der Bekleidung, bevor sich die Person wieder ankleiden konnte. Dann wurden die Personen in nach Geschlechtern getrennte und mit Sitzgelegenheiten versehene Sammelarrestzellen verbracht, wo sie bis zur Entlassung warten mussten. Diese erfolgte damit nicht unmittelbar nach Abschluss der Kontrollen. Nach Angaben des zuständigen Dienstchefs wurden die Arrestierten mit Getränken versorgt und der Gang zur Toilette sei jederzeit möglich gewesen.

Von Seiten der Polizeileitung wird auf die Notwendigkeit solcher Durchsuchungen hingewiesen, da die Erfahrung zeige, dass angehaltene Personen immer wieder gefährliche Gegenstände direkt am Körper oder im Intimbereich versteckten. Bei der (oben beschriebenen) Durchführung werde strikte auf die Wahrung der Menschenwürde und die Durchführung der Kontrollen durch Korpsangehörige des gleichen Geschlechts geachtet. Da bekannt sei, dass viele Angehaltene gerade diese Kontrollen als erniedrigend empfinden würden, lege man gerade in der Ausbildung grössten Wert auf diesen Aspekt und verlange von den Korpsangehörigen, dass sie ihre Kundschaft so behandelten, wie sie selber an deren Stelle behandelt werden möchten.

Was die Darstellung einzelner Betroffener betrifft, wird auf die Beschwerdefälle verwiesen.

3. 2 Die Kontrolle der insgesamt 66 angehaltenen Personen dauerte bis zu ihrer jeweiligen Entlassung von rund vierzig Minuten bis maximal sechs Stunden und zehn Minuten. Bei denjenigen Personen, bei denen die Anordnung von Polizeigewahrsam geprüft wurde, verlängerte sich der Zeitaufwand entsprechend.

Bei minderjährigen Angehaltenen wurden zusätzliche Angaben erhoben, um die familiären Bezugspersonen kontaktieren zu können. Benachrichtigungen dieser Bezugspersonen sind allerdings bei allen zehn angehaltenen minderjährigen Personen unterblieben. Sämtliche angehaltenen Personen wurden bis im Verlaufe der ersten Nachthälfte des 26. Januar 2008 entlassen.

3. 3 Die räumlichen Verhältnisse im UG Waaghof werden von der Polizeileitung selbst als provisorisch und für derartige Aktionen nicht ideal eingestuft; Dass entsprechende Sanierungsmassnahmen seit längerem in Bearbeitung sind, wird in einem separaten Bericht aufgezeigt (vgl. Ordner I, allg. Unterlagen, Ziff. 14). Die Polizeileitung ist der Auffassung, dass im Rahmen der nicht zu ändernden baulichen Verhältnisse der Betrieb in der zentralen Bearbeitungsstelle geordnet abgewickelt worden sei. Lücken bezüglich einer verbesserten Triage und Behandlung von Jugendlichen (separate Unterbringung als auch die rasche Benachrichtigung der Eltern) seien erkannt worden und würden im Rahmen einer Arbeitsgruppe bearbeitet. Als Sofortmassnahme für die nächsten absehbaren Einsätze wurde eine Verbesserung der Triagestelle und die separate Unterbringung Jugendlicher angeordnet. Für einen Eindruck der Verhältnisse wird auf die in den Akten befindlichen Pläne und Photoaufnahmen verwiesen (vgl. Dossier 5).

III. Bemerkungen zu den Beschwerdefällen

(erfolgt mündlich)

IV. Analyse

4. 1 Bei der Beurteilung des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 sind folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

Die erwähnten Erfahrungen mit nicht bewilligten, aber auch mit bewilligten Demonstrationen der vergangenen Jahre, bei denen es mehrmals zu Ausschreitungen mit massiven Sachbeschädigungen und Attacken auf Polizeikräfte gekommen war, übten einen nachhaltigen Einfluss auf die Einsatzplanung aus. Dazu kamen die Eindrücke der Demonstration in Bern und die Anschläge kurz vor dem 26. Januar 2008. Diese Entwicklung liess für den Samstag in Basel militante Aktionen befürchten. Ein Polizeieinsatz erwies sich deshalb grundsätzlich als gerechtfertigt und notwendig zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Die Einsatzleitung setzte im Lichte dieser Vorgeschichte ihren Auftrag zur Verhinderung der illegalen Demonstration so um, dass in einer ersten Phase mit der Beobachtung und frühzeitigen Kontrolle von Personenansammlungen an neuralgischen Örtlichkeiten die Formierung potentiell unfriedlicher Demonstrationsversammlungen bereits in den Ansätzen verhindert werden konnte. Für den Fall, dass es dennoch zu Ansammlungen gewaltbereiter Demonstranten kommen sollte, standen für eine zweite Phase starke OD-Kräfte bereit.

Die Einsatzdoktrin erscheint auf den ersten Blick zweckmässig und dem Bedrohungsszenario angemessen. Sie setzt allerdings zwingend voraus, dass die Umsetzung in einem klar formulierten Einsatzbefehl mit einer an die jeweilige Situation angepassten Vorgehensweise (Verhältnismässigkeitsprinzip, Gesetzesgrundlagen) ermöglicht wird. Auswahl, Überprüfung oder Anhaltung mutmasslicher Teilnehmer der unfriedlichen Versammlung müssen vor allem im Vorstadium einer geplanten Kundgebung umsichtig gehandhabt werden; eine ausreichend präzise Identifizierung und Unterscheidung dieser Personen von Unbeteiligten muss möglich sein. Dies auch in Anbetracht der Wahrscheinlichkeit, dass unbeteiligte Personen dem stereotypen Erscheinungsbild eines WEF-Sympathisanten entsprechen würden.

Ohne diese Voraussetzungen barg die Vorgehensweise das erhebliche Risiko in sich, dass zufällig anwesende Personen erfasst und polizeilich überprüft wurden; ohne eine Triage vor Ort mit einer Differenzierung und Aussonderung zwischen eigentlichen Organisatoren der Veranstaltung, Mitläufern und Unbeteiligten mussten alle Kontrollierten die unangenehme und je nachdem mit einem stundenlangen Freiheitsentzug verbundene Überprüfung über sich ergehen lassen.

Die im Einsatzbefehl zum Ausdruck gebrachte Absicht, eine illegale Demonstration, qualifizierte Sachbeschädigungen und Gewaltexzesse gegen

Personen und Sachen zu verhindern, lässt diesbezüglich eine klare Zielsetzung und auf die unterschiedliche Bedrohungssituation ausgerichtete Massnahmen vermissen. Die Reaktion auf eine unbewilligte, aber friedfertige Demonstration muss eine andere sein als bei einer Versammlung, bei der es zu qualifizierten Straftaten wie z.B. Sachbeschädigungen kommt oder zu „Gewaltexzessen“, was eine rechtlich nicht definierte Begriffsbildung ist.

Die im Einsatzbefehl zusätzlich formulierte besondere Absicht, möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PolG durchführen zu können, führte in Verbindung mit der relativ grobmaschigen, vor allem auf die äussere Erscheinung abgestimmten Umschreibung des Aktivistenprofils im Ergebnis dazu, dass nebst Personen, die der Anti-WEF-Bewegung in unterschiedlicher Form nahestanden, eine erhebliche Anzahl Unbeteiligter von der Polizeiaktion erfasst und ohne Grund festgehalten wurden.

Die unter dieser Rubrik weiter erwähnte Absicht, einen professionellen Zugriff zu ermöglichen, und gleichzeitig Rücksicht auf Unbeteiligte zu nehmen, ist widersprüchlich und unterstreicht den Eindruck, dass die Befehlsgebung als Ganzes ungenügend war und als Hauptursache für die undifferenzierte Anhalteaktion angesehen werden muss.

Dass die Einsatzkräfte sich auftragsgetreu verhalten und effektiv Festnahmen getätigt haben, die sich nicht auf den Kreis der potentiellen Störer beschränkten, kann ihnen im Grunde nicht vorgeworfen werden.

4. 2 Die Bundesverfassung (BV) umschreibt das Grundrecht der Meinungsfreiheit in Art. 16. In Art. 22 findet sich die Gewährleistung der Meinungsfreiheit. Eine ausdrückliche Garantie der Demonstrationsfreiheit findet sich auch in der neuen BV nicht (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 22 BV Rz. 19). Die Kantonsverfassung Basel-Stadt führt in § 11 lit. m die Grundrechte der Versammlungs-, Vereinigungs- und Kundgebungsfreiheit auf.

Demonstrationen auf öffentlichem Grund stellen eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs dar und dürfen deshalb nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen einer Bewilligungspflicht unterworfen werden. Im kantonalen Recht findet sich die entsprechende Grundlage in § 15 der Verordnung über den Strassenverkehr. Nach heute geltender Auffassung wird eine gesetzliche Grundlage als wünschbar bezeichnet, doch ist die Verordnungsbestimmung dadurch in ihrer

Rechtswirksamkeit nicht in Frage gestellt. Demonstrationen, bei denen die konkrete Gefahr von Ausschreitungen, Übergriffen oder Straftaten jeglicher Art besteht, dürfen ohne Verletzung der erwähnten Grundrechte untersagt werden. Allerdings dürfen nur krasse Fälle von Gewalttätigkeiten dazu führen, Versammlungen von vorneherein vom grundrechtlichen Schutzbereich auszunehmen, z.B. wenn eine Gruppe ohne erkennbares Ziel der Meinungsbildung aggressiv auf Personen und Sachen einwirkt (zu wenig differenziert BGE 127 I 160ff.; BGE 117 Ia 472, BGE 111 Ia 322; Ivo Hangartner/Andrea Kley, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBI 96/1995, S. 102ff.).

Beim Entscheid über die Bewilligung bzw. Verweigerung einer Demonstration hat die zuständige Behörde die verschiedenen Interessen im Sinne eines Risikoausgleichs und nach objektiven Kriterien gegeneinander abzuwägen. Dazu zählen einerseits ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund benützen zu dürfen, andererseits die gegen eine Demonstration sprechenden polizeilichen Gründe und allfällige Grundrechte Dritter.

Bei ihrem Entscheid muss die Bewilligungsbehörde dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen. Allgemein wird darunter verstanden, dass der mit dem Entscheid angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln und den notwendigen Freiheitsbeschränkungen steht (BGE 117 Ia 483 mit Zitaten). Eine Umsetzung dieser verfassungsmässigen Richtlinie findet sich in § 7 des kantonalen PolG.

4. 3 Die höchstrichterlichen Grundsätze erstrecken sich gleichermassen auf das Verhalten einer Behörde gegenüber einer Kundgebung, für die kein Bewilligungsgesuch gestellt worden ist. Im Lichte eines verhältnismässigen Vorgehens dürfen auch unbewilligte, friedfertige Demonstrationsversammlungen, welche weder öffentliche oder private Rechtsgüter tangieren, nicht von vorneherein verhindert werden, handelt es sich doch beim Nichteinholen der Bewilligung um eine blosser Ordnungswidrigkeit.

Im vorliegenden Fall wäre eine frühzeitige Intervention mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz noch zu vereinen gewesen, wenn ein auf die Situation abgestimmtes, stufenweises Vorgehen gewählt worden wäre. So hätte man gestützt auf § 39 Übertretungsstrafgesetz die namentlich bekannten Organisatoren in polizeilichen Gewahrsam nehmen und die übrigen an den neuralgischen

Besammlungsorten Anwesenden nach einer Identitätskontrolle vom Platze weisen können, sofern diese nicht durch ihr Verhalten Anlass für eine Anhaltung geboten hätten.

Aufgrund des am 26. Januar 2008 praktizierten Vorgehens mit dem Ziel, möglichst viele Festnahmen zu tätigen, kam es hingegen unvermeidlicherweise zu Anhaltungen, deren Umstände als unzulässig bezeichnet werden müssen (vgl. die Ausführungen unter Ziff.4.4., und bei den Beschwerdefällen Kap. III).

4.4 Im Einsatzbefehl wurde unter der Rubrik "besondere Absichten" bekanntlich erwähnt, möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PoIG vorzunehmen. Bei seiner persönlichen Befragung machte der Einsatzleiter geltend, dass es sich bei den getätigten Festnahmen von 66 Personen polizeirechtlich um Identitätsüberprüfungen gemäss §§ 34 und 35 PoIG und nicht um die Anordnung von Polizeigewahrsam im Sinne von § 37 gehandelt habe. § 35 PoIG ermöglicht die Verbringung der überprüften Personen in eine Dienststelle, wenn ihre Identität an Ort und Stelle nicht verifiziert werden kann. Für die Anordnung von Polizeigewahrsam wird vorausgesetzt, dass die betreffenden Personen andere ernsthaft gefährden oder durch ihr Verhalten die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stören. Nach Wegfall der Gewahrsamsgründe, spätestens nach 24 Stunden, sind diese Personen zu entlassen. Vom Polizeigewahrsam zu unterscheiden ist die vorläufige Festnahme nach § 67 Strafprozessordnung Basel-Stadt, welche nur bei dringendem Verdacht einer Straftat zulässig ist. Diese Art von Zwangsmassnahme stand hier nicht zur Diskussion.

Falls Identitätsüberprüfungen nicht vor Ort, sondern wie im vorliegenden Falle zentral in einer Dienststelle vorgenommen werden, sind diese zwangsläufig mit einem kürzeren oder längeren Freiheitsentzug verbunden was im Sinne einer möglichst geringen Eingriffsintensität die Ausnahme bleiben sollte (Ratschlag und Entwurf Nr. 8577 zum Polizeigesetz, S.42). Es fällt auf, dass sämtliche angehaltenen Personen, seien es kleine oder grössere Gruppierungen oder auch Einzelpersonen, ohne eine entsprechende erste Triage in die Verarbeitungsstelle UG Waaghof verbracht wurden. Ein solches Vorgehen steht meines Erachtens mit den in §§ 34 und 35 PoIG umschriebenen Abläufen klar nicht in Übereinstimmung.

Es stellt sich auch die Frage, ob im Ergebnis nicht festnahmeähnliche Handlungen vorliegen, welche von der Rechtsschutzgarantie des Art. 5 der

Menschenrechtskonvention (EMRK) erfasst würden. Nach der neueren Lehre und Rechtsprechung ist bei der Beurteilung einer Freiheitsentziehung von der konkreten Situation des Betroffenen auszugehen. Dabei ist die Dauer der Freiheitsbeschränkung nicht entscheidend. Art. 5 ist grundsätzlich auch bei kurzfristiger Freiheitsentziehung anwendbar; massgeblich für die Frage des Eingriffs in die persönliche Freiheit ist der Schwerpunkt der Zielsetzung der in Frage stehenden Massnahme. Bei einer Konstellation, bei der der Freiheitsentzug die unumgängliche Folge einer bestimmten polizeilichen Handlung ist, liegt ein Eingriff nach Art. 5 EMRK in der Regel nicht vor (vgl. Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, 3.A., Wien 2008, S. 162).

Im vorliegenden Fall aber dauerte der mit der Personenkontrolle verbundene Freiheitsentzug bei den meisten Personen wesentlich länger, als dies für eine Identitätsüberprüfung unbedingt notwendig gewesen wäre. Damit war der freiheitsentziehende Effekt zumindest keine Nebenfolge der Kontrolltätigkeit mehr, was dafür spricht, dass der Schutzbereich des Art. 5 EMRK hier greifen dürfte. Die Polizei kann die lange Dauer der Freiheitsentzüge auch nicht auf die Verzögerung wegen organisatorischer Engpässe zurückführen. Wenn sie die Kontrollen gemäss §§ 34/35 PolG vor Ort und nur, wo nicht anders möglich, in einer Dienststelle vorgenommen hätte, wäre diese Konstellation vermeidbar gewesen.

4. 5 Nach ihrer Einlieferung in die sog. Verarbeitungsstelle UG Waaghof wurden die Angehaltenen – an einer Wand stehend – neben einem Schild mit der Aufschrift „WEF- Aktion 2008“ von vorne photographisch aufgenommen. Die Polizei stützt sich dabei auf § 58 PolG; danach können aus Gründen der Beweissicherung Teilnehmer und Teilnehmerinnen von öffentlichen Veranstaltungen aufgenommen werden, sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden.

Davon zu unterscheiden ist die photographische Aufnahme, welche als erkennungsdienstliche Massnahme nur unter abschliessend aufgezählten Voraussetzungen zulässig ist, unter anderem dann, wenn die Identitätsfeststellung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist (§ 39 Abs.1 Ziff.1 PolG). Diese Voraussetzungen waren hier nicht gegeben.

Soweit die Polizei das Gesicht einer angehaltenen oder festgenommenen Person aufnimmt, handelt es sich in jedem Fall um einen Eingriff in die persönliche Freiheit und in die Persönlichkeitssphäre (BGE 109 Ia 155, 107 Ia 138, 104 Ia 39/40). Der

Eingriff wird allerdings als nicht schwerwiegend eingestuft, wenn – wie im PoIG – eine Vernichtung der Unterlagen vorgesehen ist. Der Zweck der Aufnahme darf mit anderen Worten ausschliesslich einer kurzfristigen Beweissicherung dienen und auch der Zeitpunkt muss so gewählt werden, dass ein Bezug zu einem möglichen strafrechtlichen Verhalten gegeben ist.

Im vorliegenden Fall wurden die betreffenden Personen erst nach ihrer Anhaltung im Waaghof photographiert. Eine öffentliche Versammlung war nie zustande gekommen und entsprechend konnte auch keine konkrete Gefahr von Straftaten gegeben sein. Das Fehlen dieses vom Gesetz zwingend verlangten Zusammenhangs führt zum Schluss, dass die Durchführung der Photoaktion im UG Waaghof nicht zulässig war. Was die beim Beschwerdefall 4 erwähnten Videofilmaufnahmen seitens der Polizei betrifft, gilt dieselbe Schlussfolgerung. Es ist als unzulässige Beeinträchtigung der Persönlichkeitssphäre der Betroffenen zu werten, wenn polizeiliche Filmaufnahmen einer Gruppe von Personen gemacht werden, die nicht Teilnehmer einer öffentlichen Versammlung sind, anlässlich derer möglicherweise Straftaten begangen werden.

4. 6 In den Beschwerdeeingaben und in der Presse wurden vor allem die Modalitäten der Personenkontrolle im UG Waaghof, im Besonderen die angeordneten Kleiderdurchsuchungen, als entwürdigend und unverhältnismässig kritisiert. Ferner wurde der Abtransport der angehaltenen Personen, deren Hände mit Handfesseln oder Kabelbindern fixiert waren, als erniedrigende Zurschaustellung eingestuft. Es wurden auch Beschwerden laut, wonach die betreffenden Personen während der Fahrt auf eine schmerzhaft Art und Weise durchgeschüttelt wurden, da sie sich im Fahrzeug nicht festhalten konnten. Die Information der Angehaltenen wurde als unzureichend eingestuft und es wurde auch bemängelt, dass einzelne Polizeifunktionäre wegen Fehlens von Namensschildern oder individuellen Nummern nicht identifizierbar gewesen seien.

Der Unterzeichnende hat in den Bemerkungen zu einzelnen Beschwerdefällen zu diesen Punkten Stellung genommen und seine Schlussfolgerungen in Form von Vorschlägen und Empfehlungen formuliert.

Aus den Angaben der Polizei, den Aussagen von Betroffenen und nach Durchsicht der Unterlagen sind keine wirklich schlüssigen Kriterien für die unterschiedliche Intensität und Durchführung der Kontrollen in der

Verarbeitungsstelle und für die Informationspolitik erkennbar; zumal im Ergebnis niemand in Polizeigewahrsam zurückbehalten wurde und alle Personen in der ersten Nachthälfte des 26. Januar 2008 entlassen wurden. Auch wenn das Verhalten der im UG Waaghof diensttuenden Polizeibeamten von den Betroffenen generell als korrekt eingestuft wurde, hat man den Eindruck, dass präzise Richtlinien für die Kontrollen fehlen oder solche nicht eingehalten werden; insbesondere ist der Entscheid über die tief in die persönliche Integrität eingreifende Massnahme der körperlichen Durchsuchung an zu viele Entscheidungsträger auf unterer Stufe delegiert; es kann nicht wirksam ausgeschlossen werden, dass mit einzelnen Anordnungen unzulässige Nebeneffekte verbunden sind.

Bei einer Gesamtwürdigung der am 26. Januar 2008 zum Tragen gekommenen polizeilichen Zwangsmassnahmen kommt man auch um die Beantwortung der Frage nicht herum, ob diese insgesamt – angefangen mit dem Abtransport aller Angehaltenen in Handfesseln bis zur geschilderten Identitäts- und Effektenkontrolle im UG Waaghof – mit einem zwingenden polizeilichen Bedürfnis zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begründen waren. Die Antwort darauf ist klar: Im Lichte der Verhältnismässigkeit hätten die polizeilichen Kontrollen am 26. Januar 2008 auf eine weniger einschneidende Art und Weise durchgeführt werden müssen.

4. 7 Folgende Punkte sind im Hinblick auf künftige Einsätze mit vergleichbarem Szenario kritisch zu überprüfen:

- frühzeitige Triage der angehaltenen Personen mit entsprechend ausgerichteten Kontrollen, vor allem bezüglich Jugendlicher; vor Abschluss des Berichts wurde bekannt, dass die Polizei eine verbesserte Triagestelle im Hinblick auf die bewilligte Demonstration vom 1. März 2008 bereits realisiert hat; damit können offensichtlich Unbeteiligte frühzeitig ausgesondert werden. Ebenso werden Jugendliche getrennt behandelt und es wird sichergestellt, dass die Eltern umgehend orientiert werden;
- Identitätsüberprüfungen unter Beachtung einer möglichst geringen Eingriffsintensität, d.h. grundsätzlich vor Ort und nur unter den Voraussetzungen von § 35 in einer Dienststelle;

- Orientierung der kontrollierten Personen im Falle einer Anhaltung oder spätestens bei Ankunft in der Sammelstelle über den Grund der Anhaltung, das weitere Vorgehen und die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts;
- Unterbringung der angehaltenen Personen in Räumlichkeiten mit angemessener Infrastruktur, Gewährleistung von Verpflegung und Betreuung;
- einheitliche Direktiven für die Effektenkontrolle; Beschleunigung des Verfahrens durch Einsatz technischer Hilfsmittel (z.B. Metalldetektoren);
- zentrale Anordnung und Durchführung der die Intimsphäre berührenden körperlichen Durchsuchungen mit Konzentration auf Personen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; Trennung dieser Personen von den übrigen Personen; nach demselben Grundsatz sind die Zwangsmassnahmen bei Anhaltung und während des Transports anzuordnen;
- Reduktion des administrativen Aufwandes zur Erhebung der persönlichen Daten. Zusätzliche Befragungen bei Personen, bei denen strafbare Handlungen zur Diskussion stehen. Bereitstellung einer ausreichenden administrativen Infrastruktur, um die Wartezeiten so kurz als möglich zu halten;
- Richtlinien zur Sicherstellung der Kommunikation von Angehaltenen mit Angehörigen, insbesondere im Falle von Jugendlichen und bei medizinischen Problemfällen;
- es wird empfohlen, eine Arbeitsgruppe zu beauftragen, die Handhabung von erkennungsdienstlichen Daten, Personendaten, Bild- und Tonaufnahmen gemäss § 58 PolG und vom Bundesamt für Polizeiwesen übermittelten Daten zu prüfen, insbesondere in Bezug auf Datenweitergabe, Löschung und Auskunftserteilung an Betroffene.

Eine spezielle, auf das Verhaltensmuster der Teilnehmer von derartigen Versammlungen ausgerichtete und eintrainierte Vorgehensweise würde wesentlich dazu beitragen, dem heiklen Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz für Demonstranten und dem Schutz anderer Rechtsgüter besser Rechnung zu tragen.

V. Anträge

1. Es wird beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Das Polizeikommando ist über die Ergebnisse zu orientieren.
3. Es sind die entsprechenden Schritte zur Ueberprüfung und weiteren Umsetzung der in Kap. IV, 4.6. gemachten Vorschläge und Empfehlungen einzuleiten.

Basel, 3. März 2008

Dr. iur. Christoph Meier