



An den Grossen Rat

16.5147.02

JSD/P165147

Basel, 6. Juli 2016

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juli 2016

Schriftliche Anfrage Tanja Soland betreffend «neue Technologien in der Strafverfolgung»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tanja Soland dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Wie überall ist auch in der Strafverfolgung, eine Zunahme neuer Technologien zu beobachten. Dies kann insbesondere heikel sein, wenn es dafür noch keine gesetzliche Grundlage gibt oder das Ausmass der Konsequenzen durch die neuen Technologien noch nicht restlos bekannt ist. Insbesondere da mit dem Einsatz dieser Instrumente die Privatsphäre schwerwiegend verletzt werden kann. Daher bitte ich die Regierung, zu zwei solchen neuen Technologien ("Staatstrojaner" und "IMSI-Catcher") Auskunft zu geben.

Erstens zur sogenannten "Staatstrojaner"-Software, die es den Behörden ermöglicht, verdeckt auf die Internetkommunikation eines Computers oder Handys zuzugreifen und diese zu überwachen. Die Software wird ohne das Wissen der Benutzenden vom Überwacher entweder via Internet oder manuell auf dem Computer installiert. Es besteht die Gefahr, dass Staatstrojaner nicht nur die Internetkommunikation überwachen, sondern auch weitergehende Überwachungsfunktionen übernehmen oder ein Gerät manipulieren. Ein Staatstrojaner kann die Webcam eines Gerätes anschalten oder es können strafbare Inhalte auf dem Gerät platziert werden.

Zweitens zu den sogenannten "IMSI-Catchern": Die "Basler Polizei überwacht Handys ohne rechtliche Grundlage" konnte man am 22.03.2016 in der Tageswoche lesen. Eine Dealerbande konnte dank der eingesetzten Handyüberwachungsmethode (IMSI-Catcher) überführt werden. Mit dem sogenannten "IMSI-Catcher" können Mobiltelefone überwacht und die gesamte Kommunikation kann abgefangen werden. Für den Einsatz gibt es anscheinend keine rechtliche Grundlage. Zudem besteht die Problematik, dass IMSI-Catcher Mobiltelefone blockieren, so dass ein Notruf während eines solchen Einsatzes unmöglich ist. Es erscheint höchst fragwürdig, wenn die Behörden tatsächlich ein Überwachungsinstrument benützen und der Umgang damit noch nicht klar geregelt ist.

Daher bitte ich die Regierung, um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wurde die "Staatstrojaner"-Software im Kanton angeschafft und verwendet? Falls ja, wie oft und mit welchem Erfolg? Und wo wurde die Software gekauft? Wie hoch waren die Anschaffungskosten?
2. Ist die Regierung der Ansicht, dass eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz der "Staatstrojaner"-Software besteht?
3. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass der Einsatz der "Staatstrojaner"-Software einen schweren, ungerechtfertigten und unverhältnismässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellt?
4. Werden "IMSI-Catcher" von der Polizei oder Staatsanwaltschaft eingesetzt? Wie oft wurden diese bisher angewendet? Und wo wurden diese gekauft bzw. ausgeliehen? Wie hoch waren die Kosten? Ist die Anschaffung eines eigenen Gerätes geplant?

5. Wird das betroffene Personal in Basel auf diesen Geräten ausgebildet oder werden die "IMSI-Catcher" bei einem Einsatz in Basel durch Externe betrieben und bedient?
6. Aufgrund welcher rechtlichen Grundlage werden die "IMSI-Catcher" eingesetzt?
7. Für was genau werden die "IMSI-Catcher" eingesetzt (Lokalisieren einer SIM-Karte oder z.B. Manipulieren eines Telefons)? Welchen Schutz vor Missbrauch der "IMSI-Catcher" gibt es? Werden damit Personenkontrollen durchgeführt und Mobiltelefone überwacht?
8. Wie gehen die Behörden mit den Daten von unverdächtigen Personen nach einer solchen Überwachung um? Und werden danach alle betroffenen Personen über die Überwachung informiert?
9. Wie wird von der Staatsanwaltschaft sichergestellt, dass bei einer Überwachung gemäss Art. 280 StPO die Voraussetzungen von Art. 281 StPO eingehalten werden?
10. Wie kann verhindert werden, dass dadurch auch Dritte, nicht betroffene Personen, abgehört werden?
11. Ist die Regierung der Ansicht, dass der Einsatz dieser "IMSI-Catcher" im öffentlichen Raum unproblematisch und verhältnismässig ist?
12. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass der Einsatz von "IMSI-Catcher" einen schweren, ungerechtfertigten und unverhältnismässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellt?

Tanja Soland»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen

Unter einem «Trojaner» versteht man üblicherweise ein Programm, das als nützliche Anwendung getarnt ist, im Hintergrund aber ohne Wissen des Anwenders eine andere Funktion erfüllt. In der Regel geht es bloss darum, den infizierten Computer für den Massenversand von Werbemails zu benutzen. Gefährliche Trojaner spionieren auch Daten, insbesondere Passwörter, aus oder löschen bzw. manipulieren Daten des Benutzers oder Systemdaten so, dass der Computer im schlimmsten Fall nicht mehr benutzt werden kann.

Ein IMSI-Catcher ist ein mobiles technisches Gerät, mit dem die internationale Identifikationsnummer eines Mobiltelefongeräts (IMEI=International Mobile Equipment Identity) oder die internationale Identifikationsnummer (IMSI=International Mobile Subscriber Identity) der vom Benutzer verwendeten SIM-Karte und der Standort des Mobiltelefons eruiert werden können. Je nach Konfiguration des Geräts ist mit einem IMSI-Catcher auch das Mithören von Gesprächen möglich. Von der Funktionsweise her ist der IMSI-Catcher eine simulierte Basisstation eines Mobilfunknetzwerks, d.h. er baut eine Funkzelle auf und signalisiert den Mobiltelefonen in seiner Reichweite eine veränderte Location Area Identity, was die Mobiltelefone veranlasst, Kontakt zu diesem simulierten Mobilfunknetz aufzunehmen (Location Update – Prozedur). In der Folge fordert der IMSI-Catcher einen «Identity Request»-Befehl an. Darauf reagieren die Mobiltelefone in seiner Reichweite mit einer «Identity Response», die in der Regel die IMSI- und oder IMEI-Nummer des jeweiligen Gerätes enthält.

Zu den konkreten Fragen

1. Wurde die «Staatstrojaner»-Software im Kanton angeschafft und verwendet? Falls ja, wie oft und mit welchem Erfolg? Und wo wurde die Software gekauft? Wie hoch waren die Anschaffungskosten?

Bis heute haben die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt und die Kantonspolizei Basel-Stadt keinen sogenannten Staatstrojaner eingesetzt. Eine Beschaffung entsprechender Software ist derzeit auch nicht geplant.

2. Ist die Regierung der Ansicht, dass eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz der «Staatstrojaner»-Software besteht?

Es ist in Lehre und Rechtsprechung umstritten, ob der Einsatz eines Staatstrojaners, das heisst einer Software, mit der im Rahmen eines Strafverfahrens die verschlüsselte Internetkommunikation überwacht werden kann (sogenannte GovWare), aufgrund der geltenden Strafprozessordnung (StPO) zulässig ist. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist indessen mit der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und der StPO vorgesehen (neuer Art. 269^{ter} StPO, BBl 2013, S. 2807, von der Bundesversammlung am 18. März 2016 verabschiedet, Referendumsfrist: 7. Juli 2016).

3. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass der Einsatz der «Staatstrojaner»-Software einen schweren, ungerechtfertigten und unverhältnismässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellt?

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ist dem Einsatz von Staatstrojanern gegenüber grundsätzlich skeptisch eingestellt, schliesst jedoch nicht aus, eine solche Überwachungstechnologie in einem ganz konkreten Fall, in dem alle anderen geheimen Überwachungsmassnahmen nicht greifen, einzusetzen. Der Einsatz eines Staatstrojaners wäre in jedem Fall von der Staatsanwaltschaft schriftlich anzuordnen und durch das Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen. Dieses prüft die Recht- und Verhältnismässigkeit eines Einsatzes. Nach Abschluss des Verfahrens muss der überwachten/beschuldigten Person die Massnahme mitgeteilt werden. Gegen die (bzw. gegen jede) geheime Überwachung kann Beschwerde an das Appellationsgericht geführt werden.

4. Werden «IMSI-Catcher» von der Polizei oder Staatsanwaltschaft eingesetzt? Wie oft wurden diese bisher angewendet? Und wo wurden diese gekauft bzw. ausgeliehen? Wie hoch waren die Kosten? Ist die Anschaffung eines eigenen Gerätes geplant?

In der Vergangenheit ordnete die Staatsanwaltschaft nur in sehr wenigen Fällen einen IMSI-Catcher-Einsatz zur Unterstützung der laufenden Ermittlungen an: Ein Einsatz erfolgte 2013 im Rahmen eines internationalen Rechtshilfeersuchens, und drei Einsätze wurden 2015 angeordnet. Allerdings mussten von den im Jahr 2015 richterlich genehmigten Einsätzen lediglich zwei effektiv durchgeführt werden.

Die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Basel-Stadt verfügen nicht über eigene IMSI-Catcher und planen derzeit auch keine Anschaffung. Die in den erwähnten Fällen zum Einsatz gebrachten Geräte wurden auf entsprechendes Ersuchen von den Bundes- bzw. anderen kantonalen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt. Für die bisherigen Einsätze wurden keine Kosten erhoben. In anderen Fällen stellen Bund und andere Kantone derzeit 250 Franken pro Halbtage für das Gerät und 300 Franken pro Halbtage pro eingesetzten Mitarbeiter in Rechnung.

5. Wird das betroffene Personal in Basel auf diesen Geräten ausgebildet oder werden die «IMSI-Catcher» bei einem Einsatz in Basel durch Externe betrieben und bedient?

Sobald es in Basel-Stadt zum Einsatz derartiger Geräte kommt, werden diese vom Personal desjenigen externen Dienstes betrieben und bedient, der das Gerät zur Verfügung stellt.

6. Aufgrund welcher rechtlichen Grundlage werden die «IMSI-Catcher» eingesetzt?

Die von der Staatsanwaltschaft durchgeführten IMSI-Catcher-Einsätze bezweckten die Lokalisierung von Mobiltelefongeräten von tatverdächtigten Personen im Rahmen eines strafrechtlichen Vorverfahrens. Entsprechend basierten die Anordnung und die anschliessende Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht auf Art. 280 lit. c StPO. Ausserhalb des Strafverfahrens ist die Kantonspolizei nach § 43a. des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PolG) im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen (vgl. Art. 3 BÜPF) befugt, die Überwachung des Fernmeldeverkehrs, sprich der Teilnehmeridentifikation und der Verkehrsdaten anzuordnen. Für das Verfahren gelten die Artikel 274-279 StPO sinngemäss.

7. Für was genau werden die «IMSI-Catcher» eingesetzt (Lokalisieren einer SIM-Karte oder z.B. Manipulieren eines Telefons)? Welchen Schutz vor Missbrauch der «IMSI-Catcher» gibt es? Werden damit Personenkontrollen durchgeführt und Mobiltelefone überwacht?

In den Fällen, in denen IMSI-Catcher von der Staatsanwaltschaft eingesetzt worden sind, bildete die Lokalisierung eines Mobiltelefons einer strafrechtlich verfolgten Person, dessen Nummer (IMEI- oder Rufnummer) bekannt und meist Gegenstand technischer Überwachung gemäss StPO und BÜPF war, ausschliesslicher Anwendungszweck. Der IMSI-Catcher kann auch zur Lokalisierung des Mobiltelefons einer vermissten Person eingesetzt werden. Ein solcher Einsatz fand in Basel bis dato erst einmal durch die Kantonspolizei im Fall einer vermissten und schliesslich einem Tötungsdelikt zum Opfer gefallenen Genfer Gefangenenbetreuerin statt und zwar im Rahmen interkantonalen Rechtshilfe. Weitergehende IMSI-Catcher-Einsätze, wie z.B. das Eruiere von nicht schon bekannten IMEI- bzw. IMSI-Nummern oder das Mithören von Gesprächen, fanden und finden nicht statt.

Obwohl das Feststellen von noch nicht bekannten Gerätedaten (IMEI- oder IMSI-Nummer) per IMSI-Catcher einen minder schweren Eingriff in die Privatsphäre darstellt als ein sogenannter Antennensuchlauf bei den jeweiligen Providern und daher als zulässig erachtet werden kann (vgl. Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts Basel-Landschaft vom 28. September 2011, veröffentlicht), gilt es, der laufenden StPO- und BÜPF-Revision und somit der Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage nicht vorzugreifen. Das Mithören von Gesprächsinhalten stellt dagegen einen schweren Eingriff in die Privatsphäre dar und ist nur unter den in Art. 269 ff. StPO statuierten Voraussetzungen möglich. Liegt ein solcher Fall vor und erteilt das zuständige Zwangsmassnahmengericht die erforderliche Bewilligung für eine geheime technische Überwachung gemäss Art. 269 ff. StPO, erfolgt die Überwachung und Aufzeichnung der Gesprächsinhalte nach Massgabe des BÜPF direkt via Provider über die ordentlichen Einrichtungen beim Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD). Nur so ist gewährleistet, dass die Aufzeichnungen auch als Beweismittel im laufenden Strafverfahren Verwendung finden können.

Welche geheimen technischen Überwachungsmassnahmen für die Strafverfolgung eingesetzt werden dürfen und welche Bedingungen hierfür erfüllt sein müssen, ist in den entsprechenden Bestimmungen der StPO und des BÜPF festgelegt. Ausser bei technischen Auskünften schreiben diese gesetzlichen Regelungen vor, dass für die Durchführung solcher Massnahmen in jedem Einzelfall eine richterliche Genehmigung vorliegen muss. Und schliesslich statuiert die StPO eine Vielzahl von Verwertungsverboten von Erkenntnissen, die unzulässig erlangt worden sind. Durch diese komplexe und umfassende Regelung ist die korrekte und rechtmässige Anwendung geheimer Überwachungsmassnahmen gewährleistet.

8. Wie gehen die Behörden mit den Daten von unverdächtigen Personen nach einer solchen Überwachung um? Und werden danach alle betroffenen Personen über die Überwachung informiert?

Neben dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs, wonach jeder in einem Strafverfahren beschuldigten Person die erlangten Untersuchungsergebnisse zur Kenntnis zu bringen sind, statuiert die

Strafprozessordnung in Art. 279 eine allgemeine Mitteilungspflicht bei geheimen technischen Überwachungen. Danach sind der überwachten beschuldigten Person sowie den nach Art. 270 lit. b. StPO überwachten Drittpersonen spätestens mit Abschluss des Vorverfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung mitzuteilen.

Diese allgemeinen Regeln gelten grundsätzlich auch für den Einsatz eines IMSI-Catchers. Beim oben beschriebenen Einsatzzweck des IMSI-Catchers (Lokalisierung von Geräten tatverdächtiger Personen mit bekannter IMEI- oder IMSI-Nummer) erfolgt keine Datenspeicherung. Resultat einer solchen Überwachung ist eine Ortsbezeichnung, wo sich das besagte Mobiltelefongerät zum Zeitpunkt der Überwachung befunden hat. Ist der Besitzer des überwachten Gerätes identifiziert, wird er nach Massgabe der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen über die erfolgte Überwachung orientiert. Darüber hinaus steht ihm im Strafverfahren Akteneinsicht und somit Einsicht in die entsprechenden Anordnungen und gerichtlichen Genehmigungen zu.

9. Wie wird von der Staatsanwaltschaft sichergestellt, dass bei einer Überwachung gemäss Art. 280 StPO die Voraussetzungen von Art. 281 StPO eingehalten werden?

IMSI-Catcher-Einsätze zur Lokalisierung von Mobiltelefonen mit bekannter IMEI- oder IMSI-Nummer richten sich immer gegen beschuldigte Personen, die tatverdächtig sind, eine Katalogstraftat gemäss Art. 269 ff. StPO begangen zu haben. Ob die Voraussetzungen für eine solche Überwachung vorliegen, wird durch das Zwangsmassnahmengericht im Rahmen des vorgeschriebenen ordentlichen Genehmigungsverfahrens überprüft. Eine Überwachung eines Mobiltelefongerätes einer nichtbeschuldigten Person ist bei derzeitiger Gesetzeslage nur zum Zwecke der Notsuche einer vermissten Person denkbar, in der Praxis jedoch bis dato nur im vorerwähnten Fall erfolgt. Das Verfahren richtet sich diesfalls nach Art. 3 BÜPF, der auf Art. 274 – 279 StPO verweist und damit die Bestimmungen über das richterliche Genehmigungsverfahren und die Mitteilungspflichten für analog anwendbar erklärt.

10. Wie kann verhindert werden, dass dadurch auch Dritte, nicht betroffene Personen, abgehört werden?


Wie bereits dargelegt, wurden und werden durch IMSI-Catcher-Einsätze keine Personen abgehört. Eine allfällige Überwachung von Gesprächsinhalten im Rahmen eines strafrechtlichen Vorverfahrens gegen beschuldigte Personen erfolgt nach Massgabe der StPO ausschliesslich via Provider über die Einrichtungen der Bundesbehörden (ISC-EJPD).

11. Ist die Regierung der Ansicht, dass der Einsatz dieser «IMSI-Catcher» im öffentlichen Raum unproblematisch und verhältnismässig ist?

12. Ist die Regierung nicht der Ansicht, dass der Einsatz von «IMSI-Catcher» einen schweren, ungerechtfertigten und unverhältnismässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellt?

Der Einsatz von IMSI-Catchern zur Lokalisierung von Mobiltelefongeräten beschuldigter Personen im Rahmen und nach Vorgabe der gesetzlichen Bestimmungen ist ein erforderliches und verhältnismässiges Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung. Die Auswirkungen eines solchen Einsatzes sind vergleichbar mit einer GPS-Ortung. Da weder persönlichkeitsrelevante Daten aufgezeichnet noch Kommunikationsinhalte tangiert werden und eine klare gesetzliche Grundlage besteht, die eine richterliche Überprüfung und Genehmigung vorschreibt, erscheint diese Art von IMSI-Catcher-Einsätzen als geeignetes und erforderliches Ermittlungsinstrument.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin