

Tätigkeitsbericht des Kontrollorgans über den Staatsschutz im Kanton Basel-Stadt

2019

Bericht an den Grossen Rat, den Regierungsrat und den Vorsteher des
Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 12. Mai 2020

Inhalt

I.	ZUSAMMENFASSUNG	2
II.	ZUSAMMENSETZUNG DES KONTROLLORGANS	2
III.	SITZUNGSABFOLGE UND VORGEHENSWEISE	2
IV.	KONTROLLTÄTIGKEIT VOR ORT (VISITATIONEN).....	3
1.	Überblick	3
2.	Visitation der FG9 vom 30. April 2019 und vom 24. Oktober 2019	3
a)	Übersicht	3
b)	Im Besonderen	4
3.	Visitationen der Kantonspolizei vom 23. Mai 2019 und vom 17. Januar 2020	6
a)	Überblick	6
b)	Im Besonderen	6
V.	WEITERE TÄTIGKEITEN DES KONTROLLORGANS	7
1.	Sitzung mit der AB-ND vom 27. Mai 2019.....	7
2.	Sitzungen mit einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates vom 28. Mai 2019 und vom 29. Oktober 2019	7
3.	Sitzung vom 18. Februar 2019 mit dem Departementsvorsteher	8
VI.	AUSBLICK.....	8
	VERTEILLISTE.....	10

I. Zusammenfassung

Das Kontrollorgan im Bereich des Staatsschutzes führte im Berichtsjahr zwei Kontrollen bei der Fachgruppe 9 und zwei bei der Kantonspolizei durch; diese Kadenz hat sich in den vergangenen Jahren als adäquat erwiesen. Dabei standen folgende Themen im Vordergrund: Die namentliche „Verzeichnung“ (siehe dazu Jahresbericht 2018, S. 4) von Gesuchstellern für Demonstrationen und von unbeteiligten Dritten, die notwendigen Verdachtselemente für die Eröffnung eines Personendossiers, der Entscheidungsprozess über die Weiterleitung von Informationen der Kantonspolizei an die Fachgruppe 9 (FG9), die Überführung nachrichtendienstlicher Informationen in Strafverfahren sowie eine Klärung der Abläufe zur Informationsbeschaffung bei Demonstrationen. Darüber hinaus wurden verschiedene weitere Themen bearbeitet, welche in der Berichtsperiode 2020 weitergeführt werden; sie werden unten ebenfalls dargestellt.

Die Zusammenarbeit des Kontrollorgans sowohl mit der FG 9 und ihrem Leitenden Staatsanwalt, als auch mit der Kantonspolizei, hat sich im Berichtszeitraum sehr erfreulich gestaltet. Einsatz und Professionalität dieser Behörden sind beeindruckend und stellen einen guten Boden für eine wirksame Wahrnehmung der Aufgaben des Kontrollorgans dar.

II. Zusammensetzung des Kontrollorgans

Mit Beschluss vom 25. April 2017 wählte der Regierungsrat für die Amtsperiode vom 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2021 folgende Personen als Mitglieder des Kontrollorgans:

- Frau lic. iur. Gabi Mächler, Jahrgang 1965, Inhaberin von «Mächler macht» (Führungsunterstützung und Projektmanagement);
- Herr Dr. iur. Robert Heuss, Jahrgang 1945, ehem. Staatsschreiber des Kantons Basel-Stadt (Wiederwahl);
- Herr Prof. Dr. Markus Schefer, Jahrgang 1965, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel (Wiederwahl).

Die Mitglieder des Kontrollorgans legten ihre Interessenbindungen dem Regierungsrat gegenüber offen.

Prof. Markus Schefer leitet das Kontrollorgan; die Sitzungen mit dem Vorsteher des JSD werden von diesem geleitet. Das Sekretariat wird von Frau lic. iur. Stéphanie Jourdan, Advokatin, Mitarbeiterin im Zentralen Rechtsdienst im JSD, geführt.

III. Sitzungsabfolge und Vorgehensweise

Im Berichtszeitraum, dem Jahr 2019, traf sich das Kontrollorgan insgesamt zu acht Sitzungen. In zwei Sitzungen wurden Visitationen bei der FG9, in zwei weiteren Sitzungen bei der Kantonspolizei durchgeführt. Zweimal wurde das Kontrollorgan von einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates zu einem Informationsaustausch besucht, einmal traf es sich mit dem Vorsteher des JSD zur Diskussion grundsätzlicher Fragen der Aufsichtstätigkeit des Kontrollorgans. Zudem traf sich das Kontrollorgan mit der unabhängigen

Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) zu einem Informationsaustausch.

IV. Kontrolltätigkeit vor Ort (Visitationen)

1. Überblick

Das Kontrollorgan führte am 30. April 2019 und am 24. Oktober 2019 Visitationen bei der FG9 durch, am 23. Mai 2019 und am 17. Januar 2020 bei der Kantonspolizei; die letztere Visitation war ursprünglich für den 13. Dezember 2019 vorgesehen, musste aber verschoben werden.

Die Visitationen wurden grundsätzlich durch die drei Mitglieder des Kontrollorgans gemeinsam durchgeführt. Von Seiten der Staatsanwaltschaft war je nach Notwendigkeit der Erste Staatsanwalt und der Leitende Staatsanwalt der Kriminalpolizei, oder allein letzterer, zugegen, zusätzlich zum stellvertretenden Leiter der FG9 (die Leitung der FG9 wurde auf anfangs 2020 neu besetzt), weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der FG9 sowie Vertretern des NDB. Bei der Visitation der Kantonspolizei waren der Kommandant der Kantonspolizei und die für die konkreten Fragestellungen Verantwortlichen 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 anwesend sein konnten.

Die Visitationen dauerten zwischen 1½ und 2½ Stunden.

2. Visitation der FG9 vom 30. April 2019 und vom 24. Oktober 2019

a) Übersicht

Am 30. April 2019 und am 24. Oktober stattete das Kontrollorgan der Fachgruppe 9 eine Visitation ab. Dabei wurde den folgenden Themen nachgegangen:

1. Klärung mit Leitung des kantonalen Nachrichtendienstes;
2. Abschluss der Abklärungen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren gegen einen ehemaligen Mitarbeiter der FG9;
3. Vorbereitung auf den 1. Mai 2019;
4. Qualitätssicherung und Personalsituation bei der FG9 und Weiterbildung des Personals;
5. „Verzeichnung“ von Gesuchstellern für Demonstrationen;
6. Überführung von nachrichtendienstlichen Informationen in Strafverfahren;
7. Erstellen von Fotografien bei öffentlichen Veranstaltungen: Vorgehen;
8. Meldepraxis der Kantonspolizei an die FG9;
9. Kontakte der Allmendverwaltung;
10. Projekt „Bedrohungsmanagement“;
11. Schwelle für die Aufnahme einer Person in einen Bericht an den NDB;
12. Verweigerung der Immatrikulation durch die Universität;
13. Einsicht in 26 Dossiers.

b) Im Besonderen

aa) Das Kontrollorgan stellt dem Leitenden Staatsanwalt gegenüber klar, dass seine Befürchtungen, es hege gegenüber dem kantonalen Nachrichtendienst ein tiefes Misstrauen, unbegründet sind. Das Kontrollorgan schätzt die konstruktive und offene Zusammenarbeit insbesondere auch mit dem Leitenden Staatsanwalt ausserordentlich.

bb) Wie im Jahresbericht 2018 dargelegt, hat das Kontrollorgan Abklärungen über einen ehemaligen Mitarbeiter der FG9 getroffen, gegen den im Kanton Basel-Landschaft ein Strafverfahren durchgeführt worden war. Im Zentrum stand die Frage, ob das fragliche Verhalten des Betroffenen einen Bezug zu seiner Amtsführung hatte. Das Kontrollorgan prüfte die personalrechtlichen Akten, die Dossiers, an denen der Betroffene mitarbeitete, und stellte ein Gesuch beim zuständigen Strafgericht um Einsicht in die Verfahrensakten. Dieses Gesuch wurde abgelehnt. Auf den Erlass einer formellen Verfügung und die Einleitung eines Rechtsmittelverfahrens wurde verzichtet. Das Kontrollorgan geht davon aus, dass der zuständige Gerichtspräsident bei der Vornahme der Güterabwägung zwischen den Interessen an der Einsicht durch das Kontrollorgan einerseits und den Interessen an der Verweigerung der Einsicht andererseits mit berücksichtigt hat, ob sich aus den Strafakten Hinweise auf einen Einfluss des strafbaren Verhaltens auf die Amtsführung des Betroffenen ergab. Weder aus den Dossiers, an denen der Betroffene mitarbeitete, noch aus seinen personalrechtlichen Akten ergaben sich Hinweise für eine Verbindung zwischen strafbarem Verhalten und Amtsführung. Das Kontrollorgan stellte seine Nachforschungen entsprechend ein.

cc) Das Kontrollorgan informierte sich über die Vorarbeiten der FG9 im Hinblick auf Demonstrationen zum 1. Mai und nahm in die Lagebeurteilung zuhanden der Kantonspolizei Einsicht. Dabei konnten keine Unregelmässigkeiten festgestellt werden.

dd) Das Kontrollorgan erkundigte sich über die Verfahren der Qualitätssicherung bei der FG9 und die diesbezüglichen Verfahren auf Seiten des NDB. Die bestehenden Verfahren erscheinen dem Kontrollorgan prima vista vernünftig. Es wird im Rahmen seiner künftigen Stichproben ein besonderes Auge auf die Wirksamkeit dieser Verfahren in konkreten Dossiers legen.

Zudem informierte sich das Kontrollorgan über die anstehenden Neuausschreibungen verschiedener Stellen bei der FG9 sowie über die bestehenden Weiterbildungen des Personals. Es regte an, den Rekrutierungskreis für künftige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über jenen der Angestellten der Kantonspolizei hinaus auszudehnen. Mit Bezug auf die Weiterbildung nahm das Kontrollorgan von den geplanten Angeboten des NDB Kenntnis. Sobald diese verfügbar sind und tatsächlich eingesetzt werden, wird sich das Kontrollorgan näher mit ihnen befassen.

ee) Das Kontrollorgan prüfte in der Berichtsperiode 2018 die Weitergabe von Informationen aus Demonstrationsgesuchen von der Kantonspolizei an die FG9 und die anschliessende Ablage dieser Informationen im INDEX KND (siehe Jahresbericht 2018, S. 4ff.). Es empfahl der FG9, diese Praxis in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei zu überprüfen mit dem Ziel, die Namen nicht NDG-relevanter Gesuchsteller nicht in den INDEX KND aufzunehmen. In der vorliegenden Berichtsperiode stellte die FG9 in ihren internen Prozeduren sicher, dass jene Namen von Gesuchstellern für Demonstrationen nicht in den INDEX KND aufgenommen werden, die

keine nachrichtendienstliche Relevanz aufweisen. Das Kontrollorgan wird die Einhaltung dieser Regel im Rahmen seiner künftigen Stichproben überprüfen.

ff) Das Kontrollorgan informierte sich über die Praxis zur Überführung nachrichtendienstlicher Informationen in Strafverfahren, deren Zulässigkeit im NDG umschrieben wird. Es nahm Kenntnis von den bestehenden diesbezüglichen Verfahren und Abläufen und nahm Einsicht über die Ausführungsregelungen des NDB. Es wurde zudem über die Häufigkeit entsprechender Überführungen ins Bild gesetzt. Das Kontrollorgan wird derartige Überführungen in seiner künftigen Tätigkeit in seinem Blickfeld behalten.

gg) Das Kontrollorgan erkundigte sich darüber, unter welchen Voraussetzungen die Angehörigen der FG9 selber Fotografien bei öffentlichen Versammlungen erstellen und wann sie dafür auf allfälliges Bildmaterial der Kantonspolizei zurückgreifen. Die entsprechenden Ausführungen von Seiten der FG9 vermochten zu überzeugen.

hh) Im Rahmen ihrer Stichproben stellte das Kontrollorgan fest, dass die Meldepraxis der Kantonspolizei an die FG9 in einzelnen Fällen wenig nachvollziehbar war. Auf die diesbezüglichen Massnahmen wird unten auf Seite 7 näher eingegangen.

ii) Das Kontrollorgan liess sich in der letzten Berichtsperiode über die administrativen Prozesse bei Meldungen und Anfragen von Seiten der Allmendverwaltung in nachrichtendienstlich relevanten Angelegenheiten unterrichten. Mittlerweile wurden seine diesbezüglichen Empfehlungen umgesetzt.

jj) Das Kontrollorgan stellte fest, dass die FG9 nicht in die Entwicklung eines „Bedrohungsmanagement“ einbezogen wurde. Sie wird das Thema auf Seiten der Kantonspolizei weiter verfolgen.

kk) Aufgrund der Einsicht in Dossiers auf Seiten der Kantonspolizei (siehe unten) ging das Kontrollorgan der Frage nach, welche Verdachtsmomente vorliegen müssen, damit die FG9 eine Person in einem Bericht an den NDB namentlich aufführt. Das Kontrollorgan konnte feststellen, dass in keinem der untersuchten Dossiers eine derartige Aufnahme ohne die erforderlichen Verdachtsmomente erfolgte.

ll) Das Kontrollorgan ging einem konkreten Dossier der FG9 näher nach, über das auch in den Medien berichtet wurde. Dabei ging es um die Weigerung der Universität, einen Gesuchsteller zu immatrikulieren. Bei diesem Thema ist Prof. Markus Schefer wegen seiner Anstellung bei der Universität in den Ausstand getreten. Das Kontrollorgan geht insbesondere der Frage nach, welche nachrichtendienstliche Erkenntnisse auf welchen Wegen an die Universität gelangten. Die diesbezüglichen Abklärungen laufen noch.

mm) Das Kontrollorgan nahm in 26 Dossiers Einsicht, die zum Teil die oben aufgeführten Themen betrafen. Bei keinem dieser Dossiers mussten Unregelmässigkeiten beanstandet werden. Das Kontrollorgan weist aber darauf hin, dass die Eigenschaft einer Person als gewählte Amtsträgerin oder gewählter Amtsträger, oder als Verwandte oder Verwandter von solchen, keinen

Einfluss auf die nachrichtendienstliche Behandlung dieser Person haben darf. Insbesondere dürfen in solchen Fällen auch keine rechtmässigen Einträge unterbleiben, die bei anderen Personen vorgenommen worden wären.

3. Visitationen der Kantonspolizei vom 23. Mai 2019 und vom 17. Januar 2020

a) Überblick

Die ursprünglich auf den 13. Dezember 2019 angesetzte Visitation der Kantonspolizei musste auf den 17. Januar 2020 verschoben werden; sie wird trotzdem dem Berichtsjahr 2019 zugerechnet.

Die Visitationen der Kantonspolizei vom 23. Mai 2019 und 17. Januar 2020 widmeten sich primär den folgenden Fragestellungen:

1. Projekte „Kapo 2016“, „Bedrohungsmanagement“ und das Informationssystem zur elektronischen Lagedarstellung;
2. Demonstration vom 1. Mai 2019;
3. Zusammenarbeit mit der Allmendverwaltung
4. Weiterleitung von Informationen bei Demonstrationsgesuchen;
5. Praxis der Meldungen an die FG9;
6. Verweigerung der Immatrikulation durch die Universität;
7. Prüfung von 27 Dossiers.

b) Im Besonderen

aa) Das Kontrollorgan wurde, wie schon in den Vorjahren, über den Stand des Projektes „Kapo 2016“ informiert. Zudem erfolgte eine Information über das geplante „Bedrohungsmanagement“ und das Informationssystem zur elektronischen Lagedarstellung. Dabei will sich das Kontrollorgan Klarheit darüber verschaffen, wo in diesen drei Themenbereichen Schnittstellen zu nachrichtendienstlich relevanten Fragestellungen bestehen und allenfalls entsprechende Informationen ausgetauscht werden.

Es wurde vereinbart, diese drei Themen mit den dafür Verantwortlichen anlässlich einer Sondersitzung näher zu besprechen (diese wurde am 29. April 2020 durchgeführt; im nächsten Jahresbericht wird darüber informiert).

bb) Das Kontrollorgan prüfte auch auf Seiten der Kantonspolizei die Vorbereitungen für die Demonstration vom 1. Mai 2019. Es konnten keine Unregelmässigkeiten festgestellt werden.

cc) Die Zusammenarbeit zwischen der Allmendverwaltung, der FG9 und der Kantonspolizei wurde, wie oben erwähnt, neu und effizienter geregelt.

dd) Wie oben skizziert, ist das Kontrollorgan der Ansicht, die Aufnahme der Namen von Gestuchstellern für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund im INDEX KND sei restriktiver auszugestalten (siehe schon Jahresbericht 2018, S. 4ff.). Im Austausch mit der FG9 konnte eine

Regelung gefunden werden, die den Anliegen am Schutz von persönlichkeitsnahen Angaben der Gesuchsteller besser Rechnung trägt (siehe oben S. 4f.).

ee) Das Kontrollorgan stellte bei der Prüfung verschiedener Einzeldossiers fest, dass von Seiten der Kantonspolizei der FG9 über Vorkommnisse Meldung erstattet wurde, die offensichtlich keine nachrichtendienstliche Relevanz aufwiesen. Die diesbezüglichen Weisungen an die Polizeikräfte sind jedoch klar. Von Seiten der FG9 wurden solche Meldungen zurecht regelmässig als nicht nachrichtendienstlich relevant eingestuft und nicht weiter verfolgt. Die Leitung der Kantonspolizei wird die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstärkt auf die einzuhaltenden Abläufe hinweisen. Das Kontrollorgan wird sich vom Erfolg dieser Massnahmen bei künftigen Stichproben überzeugen.

gg) Das Kontrollorgan erkundigte sich bei der Kantonspolizei über ihre Involvierung in die Verweigerung der Immatrikulation eines Gesuchstellers durch die Universität aufgrund nachrichtendienstlicher Hinweise (siehe oben S. 5f.). Dieses Dossier ist bei der Kantonspolizei nicht aktuell; sie hat auch keinen entsprechenden Auftrag von Seiten der FG9.

hh) Die Überprüfung von stichprobenweise ausgewählten 27 Dossiers hat keine Unzulänglichkeiten erkennen lassen, die in den oben erwähnten Themenbereichen nicht angesprochen werden.

V. Weitere Tätigkeiten des Kontrollorgans

1. Sitzung mit der AB-ND vom 27. Mai 2019

Das Kontrollorgan und die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) trafen sich am 27. Mai 2019 zu einer gemeinsamen Sitzung. Dabei ging es zunächst darum, dass sich die beiden Organe gegenseitig über ihre jeweiligen Arbeitsmethoden unterrichteten und ihre inhaltlichen Schwerpunkte erläuterten. Insbesondere wurde die Koordination der Aufsichtstätigkeiten besprochen. Für das Kontrollorgan von besonderem Interesse sind die Erkenntnisse der AB-ND aus ihren Prüfungen der Nachrichtendienste-Behörden (KND) anderer Kantone und die dort festgestellten Problemlagen und Herausforderungen.

2. Sitzungen mit einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates vom 28. Mai 2019 und vom 29. Oktober 2019

Das Kontrollorgan wurde am 28. Mai 2019 und am 29. Oktober 2019 von einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates besucht. Die Delegation setzte sich zusammen aus den Herren Christian von Wartburg (Präsident), Michael Koechlin (Mitglied), Eduard Rutschmann (Mitglied) und Herrn Roger Lange (Sekretariat).

In der *Sitzung vom 28. Mai* informierte das Kontrollorgan die Delegation GPK eingehend über seine bisherigen Tätigkeiten und orientierte sie über seine Planung für das Jahr 2019. Dabei wurde auf die in diesem Bericht erwähnten Themenkreise eingegangen.

In der *Sitzung vom 29. Oktober 2019* informierte das Kontrollorgan die Delegation der GPK über seine bisherigen Tätigkeiten im Jahr 2019. Dabei wurde die Delegation eingehen über die Erkenntnisse des Kontrollorgans in jenen Themenbereichen unterrichtet, die im vorliegenden Bericht Erwähnung gefunden haben.

Das Kontrollorgan ist über das nach wie vor rege Interesse der Delegation an seiner Arbeit erfreut.

3. Sitzung vom 18. Februar 2019 mit dem Departementsvorsteher

Am 18. Februar 2019 traf sich das Kontrollorgan mit dem Departementsvorsteher und informierte diesen über seine Tätigkeiten im vorangegangenen Jahr; diese fanden später in den Jahresbericht 2018 Eingang. Zudem wurde mit ihm die Jahresplanung 2019 besprochen.

Das Kontrollorgan schätzt die Respektierung seiner Unabhängigkeit durch den Departementsvorsteher.

VI. Ausblick

Als Pendenz in das laufende Geschäftsjahr nimmt das Kontrollorgan zunächst die Untersuchung über die Verweigerung einer Immatrikulation durch die Universität aus nachrichtendienstlichen Gründen (Prof. Markus Schefer wird sich während der gesamten Dauer dieser Untersuchung im Ausstand befinden). Es wird zudem weiter der Frage nachgehen, welche Relevanz das Informationssystem zur elektronischen Lagebeurteilung für die Arbeit der FG9 hat, wie ihr Verhältnis zum geplanten „Bedrohungsmanagement“ ausgestaltet ist, und wie die FG9 im Rahmen von „Kapo 2016“ eingebunden wird. Das Kontrollorgan wird die weitere Entwicklung der Personalsituation der FG9 mit verfolgen.

Die Zusammenarbeit mit der AB-ND wird weiterhin gepflegt. Zudem ist das Kontrollorgan weiterhin bestrebt, seine Tätigkeiten mit jenen der AB-ND, der internen Aufsicht des NDB und der GPDel zu koordinieren.

Die Durchführung stichprobenweiser Kontrollen von Einzelfalldossiers wird weiterhin einen zentralen Stellenwert einnehmen. Die Themenwahl wird wie bisher situativ erfolgen.

Das Kontrollorgan freut sich zudem auf die Zusammenarbeit mit dem neuen Leiter der FG9.

Basel, 12. Mai 2020



Gabi Mächler



Robert Heuss



Markus Schefer

Verteilliste

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

Kanton Basel-Stadt

- Datenschutzbeauftragter
- Staatsanwaltschaft
- Kantonspolizei

Bund

- Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
- Nachrichtendienst des Bundes
- Bundesamt für Justiz
- Unabhängige Aufsichtsbehörde des Bundes über den Nachrichtendienst

Andere Kantone

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

