

# **Bericht**

**über die Tätigkeit der vom Vorsteher des Sicherheitsdepartementes des Kantons Basel-Stadt eingesetzten Arbeitsgruppen**

**betreffend „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“**

**im Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration**

**vom 26. Januar 2008**

**8. Dezember 2008**

## **Inhaltverzeichnis**

<b>A</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>B</b>	<b>Arbeit der Arbeitsgruppe</b>	<b>5</b>
1	Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht	5
2	Überprüfungen durch die Arbeitsgruppe	6
2.1	<i>Datenschutz</i>	6
2.1.1	Generelle Hinweise	7
2.1.2	Identitätsüberprüfungen	9
2.1.3	Fotografische und Videoaufnahmen	10
2.1.4	Personenkontrollkarten	13
2.1.5	Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung	13
2.1.6	ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei)	14
2.1.7	Staatsschutz	15
2.1.8	Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane	20
2.2	<i>Polizeiliche Massnahmen</i>	21
2.2.1	Personenkontrollen und Anhaltung	21
2.2.2	Transporte und Fesselung	23
2.2.3	Triage, Behandlung Jugendlicher	26
2.2.4	Kleiderdurchsuchung	27
2.2.5	Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen	29
2.2.6	Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst	32
<b>C</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>34</b>
1	Ausgangslage	34
2	Beurteilung des Vorgehens	35
3	Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen	36

## A Einleitung

1. Im Zusammenhang mit dem in Davos stattfindenden World Economic Forum (WEF) führten Anhänger der so genannten Anti-WEF-Bewegung Aktionen in verschiedenen Städten in der Schweiz durch. Die Kantonspolizei Basel-Stadt erhielt Hinweise, wonach auch in Basel am Samstag, den 26. Januar 2008, eine Kundgebung stattfinden solle. Ein Bewilligungsgesuch war bei den Behörden nicht eingereicht worden. Zwei Tage vor der geplanten Aktion wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge und Sachbeschädigungen von mutmasslichen Sympathisanten der Bewegung verübt. Die Kantonspolizei rechnete, auch aufgrund früherer Erfahrungen, mit massiven Ausschreitungen an der nicht bewilligten Kundgebung in Basel vom 26. Januar 2008. Sie bereitete deshalb einen Einsatz vor mit der Absicht, grössere Ansammlungen gewaltbereiter Demonstranten schon im Ansatz zu verhindern. Die durch Polizeiangehörige der Konkordatskantone verstärkten Basler Ordnungskräfte wurden so um die erwarteten Versammlungsorte disponiert, dass sie bei Gewaltexzessen gegen Personen und Sachen sofort hätten einschreiten können. Im Verlaufe des 26. Januar 2008 beobachteten die Einsatzkräfte namentlich bekannte Führungspersonen dieser Szene in Begleitung von weiteren mutmasslichen Aktivisten. Diese Personen wurden polizeilich angehalten und mittels Gefangenentransportwagen in die Bessammlungsstelle im Waaghof verbracht; dies, bevor sich ein erkennbarer Demonstrationzug formiert hatte. Insgesamt wurden 66 Personen, von denen 41 als Sympathisanten der Anti-WEF-Szene eingestuft wurden, einer Identitätsüberprüfung und teilweise weitergehenden Kontrollen unterzogen. Darunter befanden sich auch mehrere Minderjährige. Anschliessend wurden die Kontrollierten bis zu ihrer Entlassung, die noch am Abend des 26. Januar 2008 erfolgte, in Sammelarrestzellen verbracht. Die Aufenthaltsdauer betrug in einzelnen Fällen bis knapp über sechs Stunden.

In der Presse und in mehreren Beschwerdeeingaben an das Sicherheitsdepartement wurde im Nachgang zum Einsatz vom 26. Januar 2008 scharfe Kritik am Vorgehen der Ordnungskräfte erhoben. Dieses wurde als übertrieben hart und insgesamt unverhältnismässig eingestuft, vor allem was die Behandlung der angehaltenen Personen im Waaghof betraf.

2. Am 1. Februar 2008 ordnete der Vorsteher des Sicherheitsdepartements in der Folge eine Administrativuntersuchung zur Abklärung der Sach- und Rechtslage bezüglich des Einsatzes der Kantonspolizei Basel-Stadt am 26. Januar 2008 an. Der anfangs März 2008 der Öffentlichkeit vorgestellte Untersuchungsbericht enthält zahlreiche *Empfehlungen* mit dem Antrag an den Auftraggeber, diese zu prüfen und die notwendigen Schritte zu ihrer Umsetzung bei künftigen Einsätzen der Kantonspolizei mit einem vergleichbaren Szenario in die Wege zu leiten.
3. Aufgrund der Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Untersuchungsbericht rief der Vorsteher des Sicherheitsdepartements Basel-Stadt (SiD) zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung des Unterzeichnenden ins Leben: Einerseits eine Arbeitsgruppe „Datenschutz“, andererseits eine mit der Bezeichnung „polizeiliche Massnahmen“. Die Aufträge und die personelle Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen sind aus den als Beilage angefügten Schreiben des Departementvorstehers vom 1. April 2008 ersichtlich.
4. Am 1. April 2008 fand eine erste konstituierende Sitzung beider Gruppen in Anwesenheit des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes statt. An dieser Sitzung wurde das weitere Vorgehen diskutiert und der Zeitplan unter Berücksichtigung der EURO 08 festgelegt.

Am 17. April 2008 fand eine weitere Sitzung beider Arbeitsgruppen statt, an welcher der Leiter des Kriminalkommissariates über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) orientierte.

Am 28. Mai 2008 wurde ein Hearing der Arbeitsgruppe „Datenschutz“ mit der Co - Leiterin der Ombudsstelle durchgeführt. An dieser Sitzung kamen generelle Anliegen dieser Behörde und spezielle Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz vom 26. Januar 2008 zur Diskussion.

An einer weiteren Sitzung beider Arbeitsgruppen am 24. Juni 2008 wurden Teilberichte „Datenschutzfragen“ und „polizeiliche Massnahmen“ behandelt.

Im Juli 2008 erstattete der Unterzeichnende dem Auftraggeber einen Zwischenbericht. Dieser Zwischenbericht wurde in aktualisierter Form in den vorliegenden Schlussbericht integriert.

Am 12. November 2008 nahmen die Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit wieder zur Behandlung des am 31. Oktober 2008 von der Polizeileitung vorgelegten Berichtes „polizeiliche Massnahmen“ auf. An weiteren Sitzungen vom 17. November und 2. Dezember 2008 wurde der Entwurf des Gesamtberichts diskutiert und materiell bereinigt.

An diesen Sitzungen nahm der beigezogene Experte für Polizeirecht teil.

Wegen der thematischen Nähe bzw. der Überschneidung der beiden Themen *Datenschutz* und *polizeiliche Massnahmen* sind die beiden ursprünglichen Arbeitsgruppen für die hier erwähnten Sitzungen im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher zu einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen worden.

Nebst den aufgeführten Sitzungen liessen sich der Datenschutzbeauftragte und der Unterzeichnende bei der Kantonspolizei über das ARAP - System orientieren. Ferner fanden Besprechungen mit der Leitung des Staatsarchivs betreffend Fragen der Aktenvernichtung und mit dem Medienbeauftragten des SiD betreffend den Umgang der Polizei mit Journalisten sowie zahlreiche weitere Einzelkontakte statt.

## **B Arbeit der Arbeitsgruppe(n)**

### **1 Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht**

Im Rahmen der *Administrativuntersuchung* betreffend die Polizeiaktion vom 26. Januar 2008 wurden die Abläufe bei der Kontrolle und Befragung der im Verlaufe der Aktion angehaltenen Personen untersucht; dabei wurde der Handhabung der einschlägigen Vorschriften für den Umgang mit Personendaten, vor allem was den Informationsaustausch zwischen der Kantonspolizei und der Fachgruppe 9 der Staatsanwaltschaft bzw. dieser und den Staatsschutzorganen des Bundes betraf, besondere Beachtung geschenkt. Aus zeitlichen Gründen war es im Verlaufe der Abklärungen nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die komplexen Informationsflüsse zu gewinnen. Im Administrativ-Untersuchungsbericht wurde deshalb vorgeschlagen, eine Anzahl festgestellte Vorkommnisse kritisch zu überprüfen, namentlich:

- Identitätsüberprüfungen unter Beachtung einer möglichst geringen Eingriffsintensität, d.h. grundsätzlich vor Ort und nur unter den Voraussetzungen von § 35 PolG in einer Dienststelle;
- frühzeitige Triage der angehaltenen Personen mit entsprechend ausgerichteten Kontrollen, v.a. bezüglich Jugendlicher;

- 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 Durchsuchung mit Konzentration auf Personen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; Trennung dieser von den übrigen Personen;
- Grundsätze betr. Zwangsmassnahmen bei Anhaltung und während des Transportes;
- Reduktion des administrativen Aufwandes zur Erhebung der persönlichen Daten. Zusätzliche Befragungen bei Personen, bei denen strafbare Handlungen zur Diskussion stehen. Bereitstellen einer ausreichenden 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.

## **2 Überprüfungen durch die Arbeitsgruppen**

Nachfolgend werden die aufgeführten Punkte – entsprechend dem Auftrag des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes – in „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“ aufgeteilt, auch wenn sich gewissen Problemstellungen überlagern und sie daher unter beiden Aspekten behandelt werden.

### **2.1 Datenschutz**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise:

- Generelle Hinweise (Ziff. 2.1.1)
- Identitätsüberprüfungen (Ziff. 2.1.2)
- Fotografische und Videoaufnahmen (Ziff. 2.1.3)
- Personenkontrollkarten (Ziff. 2.1.4)
- Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung (Ziff. 2.1.5)
- ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei) (Ziff. 2.1.6)
- Staatsschutz (Ziff. 2.1.7)
- Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane (Ziff. 2.1.8)

### 2.1.1 Generelle Hinweise

#### Festgestellte Sachverhalte:

Anlässlich einer Demonstration am 19. Januar 2008 in Bern im gleichen thematischen Zusammenhang kam es zu Ausschreitungen, die einen polizeilichen Grosseinsatz nötig machten. Die Kantonspolizei erhielt Hinweise, dass die gleichen Gruppierungen via Internet und SMS zu einer Demonstration am 26. Januar 2008 nach Basel aufriefen. Am 24. Januar 2008 wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge gegen Autos der Luxusklasse verübt und im Areal der Fa. Novartis AG Sachbeschädigungen mit Farbbehältern begangen. Diesbezüglich gingen Bekennerschreiben der Anti-WEF-Bewegung ein.

Während andere Kreise ein Gesuch für eine Demonstration am 26. Januar 2008 in Bern einreichten und eine entsprechende Bewilligung erhielten, wurde für Basel kein Bewilligungsgesuch eingereicht.

a) Datenbearbeitungen (und andere [polizeiliche] Massnahmen) von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft stützen sich auf und unterliegen den Beschränkungen von drei verschiedenen Gesetzgebungen:

- Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>1</sup> und Datenschutzrecht des Bundes (Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG))<sup>2</sup>;
- kantonales Polizeirecht (Polizeigesetz [PoIG]<sup>3</sup>, sowie [teilweise] Übertretungsstrafgesetz<sup>4</sup>) und basel-städtisches Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz)<sup>5</sup>;
- kantonales Strafprozessrecht (Strafprozessordnung [StPO]<sup>6</sup>, und Jugendstrafprozessordnung<sup>7</sup>, beide bis 31.12.2010, dann abgelöst durch Bundesrecht).

---

<sup>1</sup> SR 120 und Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS, SR 120.2).

<sup>2</sup> SR 235.1; dazu gehören auch ratifizierte und damit verbindliche völkerrechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit Datenschutz, so die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechten und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II, SR 0.103.2), das (Europäische) Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SR 0.235.1) mit Zusatzprotokoll bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SR 0.235.11) sowie nun auch Schengen-spezifische Datenschutzvorschriften (vgl. SAA, SR 0.360.268.1, Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro, (N-SIS-Verordnung, SR 362.0); Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG, Medienmitteilung EJPD v. 19.11.2008, noch nicht im BBl). Vgl. dazu BEAT RUDIN, Datenschutzgesetze – fit für Europa, Europarechtliche Anforderungen an die schweizerischen Datenschutzgesetze, in: DIGMA: 2/2007, passim.

<sup>3</sup> SG 510.100.

<sup>4</sup> SG 253.100.

<sup>5</sup> SG 153.260.

<sup>6</sup> („ÜStG“)SG 257.100.

<sup>7</sup> SG 257.500.

Alle drei Rechtsgrundlagen stimmen mit Blick auf den Datenschutz hinsichtlich grundrechtlicher Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen überein: *Gesetzliche Grundlage, Zweckbestimmung, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit und Rechtsschutz*, was deren richtige Anwendung in der Praxis nicht notwendigerweise immer einfacher macht. In bestimmten Situationen ist es möglich, dass alle drei Gesetzgebungen als Grundlage für eine polizeiliche Intervention (z.B. Identitätskontrolle) in Frage kommen können, je nach Beurteilung des *Verhaltens* und/oder der *möglichen Zugehörigkeit* einer Person zu einer Gruppe oder einer Gruppe von Personen.

b) Personendaten dürfen - das Vorliegen der gesetzlichen Grundlagen vorausgesetzt - insoweit bearbeitet werden, als dies für die Erfüllung der spezifischen Aufgabe zwingend erforderlich und geeignet ist. Damit wird das *Verhältnismässigkeitsprinzip*<sup>8</sup> angesprochen. Dieses hat bei Polizeieinsätzen mit überraschend ändernden Szenarien eine besondere Bedeutung. Bei jedem Einsatz muss deshalb sorgfältig und gezielt definiert werden, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Daten erhoben werden dürfen. Einerseits muss die Handlungsfähigkeit der Polizei gewährleistet sein, andererseits müssen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und der *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* respektiert werden. Bei der entsprechenden Beurteilung ist zu differenzieren, ob es sich um einen Einsatz *präventiver* oder einen *repressiver* Natur handelt. Im zweitgenannten Fall, für den der strafprozessuale Rechtsrahmen massgebend ist, sind bspw. weitergehende sachdienliche Fragen zur Erhärtung oder Widerlegung des Anfangsverdachts notwendig und rechtmässig. In jedem Fall muss aber eine unter Zeitdruck getroffene Erstbeurteilung der Rechtsgrundlage in Bezug auf den massgebenden Rechtsrahmen so rasch als möglich datenschutzmassig überprüft und wenn nötig revidiert werden.

c) In §13 des Entwurfs zu einem neuen (kantonalen) Informations- und Datenschutzgesetz wird dieser Grundsatz mit den Begriffen „Datensparsamkeit“ und „Datenvermeidung“ viel deutlicher umschrieben als im bisherigen Gesetz. Welche Massnahmen nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Polizeialltag *wie* im Einzelnen umgesetzt werden, um dem künftig so präzisierten Aspekt der Verhältnismässigkeit wirksam Nachachtung zu schenken, kann nicht im Voraus definiert werden. Es ist Sache der Polizeikommando, diese Vorgaben in der Rechtsanwendung einerseits generell (Dienstvorschriften) und – soweit nötig zusätzlich – bei Einsätzen konkret festzulegen, die Einsatzkräfte auf geeignete Weise auszubilden und sie für die Datenschutzproblematik weiter zu sensibilisieren.

---

<sup>8</sup> Art. 5 Abs. 2 BV.



### 2.1.2 Identitätsüberprüfungen

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Mehrere Personen, auch Minderjährige, wurden zu unterschiedlichen Zeiten an verschiedenen – vom jeweilig hauptsächlichen Geschehen teilweise entfernten – Orten überprüft. Obwohl sich alle ausweisen konnten und kein hinreichender Anfangsverdacht auf mindestens eine aktive Rolle bei einer unbewilligten Demonstration (oder ein anderweitig sanktionierbares Verhalten) vorlag, wurden sie – wohl gestützt auf den Passus „möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PolG durchführen“ – angehalten und zur näheren Überprüfung dem Waaghof zugeführt.

- a) Die *praktische* Abwicklung einer **Identitätsüberprüfung** erfolgt mit Hilfe der so genannten Personenkontrollkarten. Bereits dafür haben Polizeiangehörige eine erste Entscheidung zu treffen, nach welcher Rechtsgrundlage eine Identitätsüberprüfung, d.h. eine Personenkontrolle (vgl. § 34 PolG, § 39 ÜStG), vorgenommen werden darf oder muss; diese Entscheidung hat sich auf einen Anfangsverdacht zu stützen, der in jedem Fall gegeben sein muss (BGE 109 [1983] IA 150).
- b) Die grüne Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die *keiner aktuellen* Straftat verdächtigt werden (Prävention [einschliesslich § 39 Abs. 2 ÜStG, wonach Zuwiderhandelnde in Polizeigewahrsam genommen werden dürfen<sup>9</sup>]; BWIS [vgl. Art. 12 BWIS, Art. 9 i.V.m. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1, Ziff. 9], sowie Fahndung nach ausgeschriebenen Personen). Auf dieser Karte sind u.a. Rubriken für die üblichen Personalien (polizeiintern: einfache Personalien) aufgedruckt. Die Karte dient als Grundlage der Erstellung eines Rapportes im ARAP - System der Polizei. Das ARAP bezweckt die Erstellung und Qualitätssicherung von Rapporten, Berichten, etc. Es hat auch die Funktion eines elektronischen Journals (vgl. unten, Ziff. 2.1.6).
- c) Die gelbe Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die einer *aktuellen* strafbaren Handlung verdächtigt werden (§§ 34 und 35 PolG; §§ 3 Abs. 1, 67 StPO BS; Art. 215, 217 CH StPO<sup>10</sup>). Entsprechend sind darauf mögliche Arten von strafbaren Handlungen und Täterkategorien vermerkt.

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu unten, Ziff. 2.1.3 d.

<sup>10</sup> Als Vergleich mit dem künftigen Bundesrecht: AS 2007 6977; Inkraftsetzung auf den 1.1.2011.

Beim Einsatz vom 26. Januar 2008 wurden nebst den erwähnten Karten in einzelnen Fällen Fragebogen für zusätzliche, spezifische Abklärungen (Grund des Aufenthaltes an einer Örtlichkeit in der Stadt, Begleitpersonen) verwendet. Diese Fragebogen wurden gestützt auf § 40 PolG („Befragung“) ausgearbeitet. Danach kann eine Person über Sachverhalte befragt werden, deren Kenntnis zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe von Bedeutung ist. Im Gegensatz zu §§ 34 und 35 PolG, die – wie erwähnt – einen Anfangsverdacht bezüglich eines Verstosses gegen die Rechtsordnung voraussetzen, genügen für Befragungen nach § 40 Abs.1 PolG Sachlagen oder Hinweise, die ein polizeiliches Einschreiten zum Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Ziff. 1 PolG) als notwendig erscheinen lassen. Es besteht eine Pflicht zur Aussage, wenn damit eine Gefahr für Leib und Leben abgewendet werden kann. Diese Aussagepflicht entfällt, wenn die Person eines strafbaren Verhaltens beschuldigt wird oder sie sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen kann.

Diese polizeiliche Aufgabenerfüllung ist in verschiedener Hinsicht sehr anspruchsvoll und bedarf der klaren, die gesetzlichen Grundlagen verdeutlichenden Dienstvorschriften (und gegebenenfalls [auch abgrenzender] Aufträge) sowie der Aus- und permanenten Fortbildung (Rechtsentwicklung).

### **2.1.3 Fotografische und Videoaufnahmen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Während des ganzen Nachmittags des 26. Januar 2008 wurden im Zusammenhang mit diesem Polizeieinsatz an verschiedenen, von der Polizei ermittelten Besammlungsorten (z.B. Marktplatz, Barfüsserplatz, Theaterplatz), Videoaufnahmen über in diesem Zusammenhang verdächtige Ansammlungen bzw. (kleinere) Personengruppen gemacht. Ferner wurden alle in den Waaghof verbrachten Personen fotografiert.

a) Auch hinsichtlich fotografischer und Videoaufnahmen bestehen verschiedene Rechtsvorschriften: Einerseits § 39 PolG (Erkennungsdienstliche Behandlung, [generelle] Kompetenznorm für eine entsprechende Grundrechtseinschränkung) und § 58 PolG als Spezialtatbestand im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, andererseits § 76 StPO BS (mit materiellem Querverweis auf § 39 PolG).

b) Nach § 58 PolG können aus Gründen der Beweissicherung Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung aufgenommen werden, sofern die *konkrete* Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden. Im Untersuchungsbericht vom März 2008 wurde kritisiert, dass die *Videoaufnahme* einer Personengruppe auf dem Theaterplatz und die *fotografischen Aufnahmen* sämtlicher angehaltenen Personen im Waaghof nicht auf § 58 PolG gestützt werden konnten, da das Erfordernis einer Beweissicherung in Bezug auf bekannte oder geplante Straftaten nicht gegeben war.

Zwar wurden zwei Tage vor der geplanten Kundgebung von mutmasslichen Anti-WEF-Sympathisanten Brandanschläge und Sachbeschädigungen in Basel und Umgebung verübt; am 26. Januar 2008 waren jedoch keinerlei Straftaten im Zusammenhang mit der geplanten Kundgebung gemeldet worden und es bestanden aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen keine *konkreten* Verdachtsmomente, dass eine oder mehrere der gefilmten oder fotografierten Personen in diese im Vorfeld verübten Anschläge verwickelt gewesen sein könnten.

c) Die **Arbeitsgruppe** verkennt nicht, dass die Beurteilung der Nachrichtenlage hinsichtlich gesetzlich erlaubter zu treffender Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht einfach war: Die Brandanschläge und Sachbeschädigungen im Vorfeld der geplanten Kundgebung vom 26. Januar 2008 konnten von der Kantonspolizei als konkrete und bedrohliche Hinweise für ein gewalttätiges Vorgehen von Aktivisten auch am 26. Januar 2008 gewertet werden. Neben diesen Straftaten, deren Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration vermutet werden durfte, waren auch die (verdeckten) Aufrufe einer notorisch gewaltbereiten Organisation zur Besammlung an bestimmten Orten und deren offenkundige Befolgung durch mehrere Dutzend Leute bekannt. Demzufolge ist zwischen den Aufnahmen im öffentlichen Raum (ermittelte Besammlungsorte) und denjenigen im Waaghof zu unterscheiden.

Aufnahmen bei einer Besammlung zu einer öffentlichen Veranstaltung unterliegen dem Gesetzesvorbehalt der *konkreten* Gefahr (§ 58 Abs. 1 PolG), dass *Straftaten* begangen werden (Prognose). Hier zeigt sich eine rechtliche Schwierigkeit: Die Übertretung der blossen Ordnungsvorschrift *Veranlassen oder Durchführen einer nicht bewilligten Versammlung oder Demonstration*, § 39 Abs. 1 ÜStG, reicht bei einer verfassungskonformen Auslegung als „Straftat“ nicht aus, um die informationelle Selbstbestimmung auf diese Weise einzuschränken<sup>11</sup>. Da § 58 Abs. 1 PolG keinen Unterschied zwischen bewilligten und unbewilligten Versammlungen macht, kann die Rechtstatsache einer unbewilligten Veranstaltung *allein* noch nicht die als Voraussetzung für Aufnahmen verlangte Straftat sein. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bedarf es für die Aufnahme von Teilnehmerinnen oder Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung gemäss § 58 Abs. 1 PolG demnach der konkreten Gefahr des Begehens von *Gewalt- oder nötigenden Straftaten* bspw. in der Form von vorsätzlichen Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, Nötigung, vorsätzlichen Störungen des öffentlichen Verkehrs, Landfriedensbruchs usw.

---

<sup>11</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 167, 586f.

Ob die Annahme einer *konkreten* Gefahr von Straftaten dieser Qualität anlässlich der Besammlung auf dem Theaterplatz gerechtfertigt war, ist eine Frage innerhalb eines Beurteilungsspielraums der Polizei<sup>12</sup>. Für die Vertretbarkeit der Annahme einer Gefahr von Straftaten der genannten Schwere sprechen grundsätzlich die unter Ziff. 2.2.1 festgestellten Sachverhalte, ferner möglicherweise der Inhalt der vertraulichen Liste (gem. Art. 11 Abs. 2 BWIS), der der Arbeitsgruppe aus Geheimhaltungsgründen jedoch nicht bekannt ist, dagegen der Grundrechtsschutz verbunden mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Schwere der abzuwendenden Gefahr). Die **Arbeitsgruppe** kann diesbezüglich ohne inhaltliche Kenntnis der erwähnten Liste nicht abschliessend Stellung nehmen.

d) Wegen der beschriebenen Anhaltungen ist es zu keinen strafbaren Handlungen gekommen. Demzufolge können nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** die fotografischen Aufnahmen im Waaghof nicht auf die StPO abgestützt werden. Danach bleiben zwei mögliche Rechtsgrundlagen für diese erkenntungsdienstliche Behandlung:

aa) Einerseits § 39 Abs. 2 ÜStG in Verbindung mit § 39 Abs. 2 Ziff. 4 PolG, wenn sich eine solche zur sicheren Identifizierung der in Gewahrsam genommenen Personen als notwendig erweist. Zu beachten ist dabei allerdings, dass § 39 ÜStG die Gewahrsamnahme nur gegenüber Personen erlaubt, die eine gewisse Organisations- oder Führungsrolle („veranlassen“ oder „durchführen“) übernommen haben; die blosser Teilnahme genügt nicht. Diese Einschränkung ergibt sich (mindestens) für eine *präventive* Massnahme aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Ob eine Person eine solche Organisations- oder Führungsrolle ausgeübt hat, kann u.U. jedoch wiederum nur mittels Aufnahmen am Besammlungsort rechtsgenügend nachgewiesen werden (Bildvergleich).

bb) Falls bei Anhaltungen mehrerer Personen gleichzeitig oder gar Massenanhaltungen persönliche Effekten abgenommen werden, kann sich eine fotografische Aufnahme als notwendig erweisen, um sicher zu stellen, den einzelnen Personen bei ihrer Entlassung ihr Eigentum (abgenommene Effekten) zweifelsfrei wieder zurückgeben zu können. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Datenschutzzusammenhang folgt, dass Aufnahmen ausschliesslich zu diesem Zweck bei der Rückgabe der Effekten (nach Möglichkeit im Beisein der betroffenen Person) unmittelbar vernichtet oder gelöscht werden.

---

<sup>12</sup> In § 2 Abs. 1 Ziff. 1 PolG wird die Aufgabe der Polizei u.a. mit dem Verhüten oder Abwehren „unmittelbar drohender Gefährdungen“ umschrieben. Zwischen „Gefahr“ und „Gefährdung“ liegt u.a. ein Intensitätsunterschied (vgl. MARKUS MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, Rz. 50ff., 59ff.).

#### **2.1.4 Personenkontrollkarten**

Festgestellte Sachverhalte:

Die Personalien der identifizierten Personen wurden auf Personenkontrollkarten festgehalten.

Bezüglich der Anwendung der **Personenkontrollkarten** wie auch der zusätzlichen Befragung nach § 40 PolG ist speziell zu bemerken, dass diese nicht in einer Art Automatismus, sondern nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (oben, Ziff. 2.1.1, b) erfolgen muss (künftige Präzisierung vgl. oben Ziff. 2.1.1, c). Das Ausfüllen von Personenkontrollkarten ist eine Form der Datenbearbeitung, die derjenigen der Identitätsüberprüfung (Personenkontrolle, vgl. oben, Ziff. 2.1.2) folgt, vorausgesetzt, dass die Sachlage (Umstände) und die erhobenen Personendaten (z.B. Fahndung) dies rechtfertigen. Die separate Aufbewahrung bzw. Vernichtung von Personenkontrollkarten richtet sich nach den einschlägigen Datenschutzvorschriften (§ 57 PolG, kantonales Datenschutzgesetz). Die Handhabung erfolgte korrekt.

#### **2.1.5 Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung; Staatsarchiv**

a) Was die *Einsichtnahme* und *Löschung* der am 26. Januar 2008 erhobenen personenbezogenen Daten und fotografischen Aufnahmen anbetrifft, sicherte die Polizei nach dem 26. Januar 2008 eine Vernichtung nach drei Monaten zu, sofern sich keine Hinweise auf ein strafbares Verhalten einzelner Personen ergäben. Im Rahmen dieser Verfahren wurde den Beschwerdeführern Akteneinsicht in die personenbezogenen Akten und in die Akten des Administrativverfahrens gewährt, soweit darin Stellungnahmen der Polizei zu den Beschwerdefällen enthalten waren<sup>13</sup>.

b) Die Unterlagen aller kontrollierten Personen (mit Ausnahme der in den Beschwerdedossiers abgelegten Kopien) wurden von der Polizei fristgemäss Ende April 2008 dem *Datenschutzbeauftragten* zwecks Löschung übergeben. Dieser leitete sie in Beachtung der Anbietungspflicht nach § 7 des kantonalen Archivgesetzes<sup>14</sup> und § 18 Datenschutzgesetz an das *Staatsarchiv* weiter, welches mit Schreiben vom 25. Juni 2008 die Entgegennahme der Aktenordner bestätigte. Es wird darin speziell darauf hingewiesen, dass aufgrund des Rückkoppelungsverbots und der gesetzlichen Schutzfristen die Akten als vernichtet gelten.

---

<sup>13</sup> Diese Daten sind in den Beschwerdedossiers abgelegt.

<sup>14</sup> Gesetz über das Archivwesen, SG 153.600.

Eine Akteneinsicht in Dienstbefehle und generelle Dienstanweisungen wurde hingegen abgelehnt (vgl. Verfügung des SiD vom 25. Juni 2008; in Übereinstimmung mit BGE 128 (2002) I 167)<sup>15</sup>. Die entsprechenden Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

c) Anlässlich einer Besprechung mit der Leitung des Staatsarchivs am 15. Juli 2008 wurde gegenüber dem Datenschutzbeauftragten und dem Unterzeichnenden der Wunsch geäussert, in einer Stellungnahme zuhanden der Arbeitsgruppe die gesetzlichen Aufgaben und die Rolle des Staatsarchivs im vorliegenden Zusammenhang zu erläutern. Ein besonderes Anliegen des Staatsarchivs geht dahin, das Verfahren der Aktenlöschung, das vermehrt auch elektronische Datenträger umfasst, bekannter zu machen und die anderen Behörden auf die Möglichkeit einer fachkundigen Beratung, auch bei der Einrichtung oder Erneuerung bestehender Archivierungsanlagen, hinzuweisen.

#### **2.1.6 ARAP**

Auch nach Vernichtung der Personenkontrollkarten als Datenträger bleiben die entsprechenden elektronischen Einträge im *ARAP* - System gespeichert, bis sie im Rahmen der speziellen Lösungsfristen dieses Systems automatisch entfernt werden. Eine aktive Bewirtschaftung (von Löschungen) findet nicht statt. Diese in der Dienstanweisung 151.010 enthaltenen Lösungsfristen sind vom Datenschutzbeauftragten geprüft und genehmigt. Auch die Zugriffsrechte sind korrekt administriert. Nach Angaben der Polizeileitung besteht das wesentliche Element dieses elektronischen Journals darin, nachvollziehen zu können, ob und wann eine Person kontrolliert worden ist. Die **Arbeitsgruppe** ist der Auffassung, dass die passive Lagerung derartiger Daten im System nicht problematisch sei und allfällige abweichende Lösungsfristen eher Anlass für eine Ungleichbehandlung Betroffener bieten könnten.

---

<sup>15</sup> Vgl. auch MARKUS MOHLER, Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform, in: AJP 4/2007, 466.

### 2.1.7 Staatsschutz

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Die Kantonspolizei rechnete anlässlich dieser Demonstration mit Ausschreitungen, die sie als gewalttätigen Extremismus – und damit BWIS-relevant – einstuft. Durch die Anhaltungen sollte diesbezüglich auch ein möglichst grosser Erkenntnisgewinn erzielt werden.

Die vertrauliche Liste des DAP (Art. 11 Abs. 2 BWIS/Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS) war (wie beim Justizdepartement und der Staatsanwaltschaft) sowohl im Sicherheitsdepartement wie bei der Kantonspolizei vorhanden.

Einzelne *Exponenten* (Art. 11 Abs. 2 lit. b BWIS) von Organisationen und Gruppierungen waren der Kantonspolizei weder mitgeteilt worden, noch sonst bekannt (abgesehen vom individuellen Erinnerungsvermögen). Der Kantonspolizei waren Angehörige von aufgelisteten Organisationen oder Gruppierungen unbekannt.

Die Personalien der von der Kantonspolizei im Zusammenhang mit dieser Demonstration identifizierten Personen wurden der FG 9 der Staatsanwaltschaft übermittelt. Die FG 9 ihrerseits hat diese an den DAP weitergeleitet.

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung wurde ausgeführt, dass eine beim *Dienst für Analyse und Prävention (DAP)* des Bundesamtes für Polizeiwesen (fedpol)<sup>16</sup> durchgeführte Überprüfung der Liste der am 26. Januar 2008 angehaltenen Personen zum Ergebnis geführt hatte, dass 41 der insgesamt 66 Personen der Bewegung „Revolutionärer Aufbau Schweiz RAS“ zugerechnet werden könnten.

b) Was die rechtlichen Grundlagen und die allgemeine Auftragslage im Bereich des *Staatsschutzes* betrifft, ist die Rolle der Kantonspolizei beim Staatsschutz in der vom Regierungsrat an der Sitzung vom 4. November 2008 verabschiedeten Beantwortung der Interpellation Nr.65 Tanja Soland wie folgt umschrieben worden: Gemäss Art. 2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (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) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) 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 u.a. die Strafverfolgungsorgane, die *Polizei* sowie die Grenzschutz- und Zollorgane verpflichtet, den Bund oder die Kantone (zuhanden des Bundesamtes) zu informieren. Gemäss Art. 9 VWIS können sie dazu aktiv Informationen beschaffen und zu diesem Zweck gemäss Art. 14 Abs.2 BWIS öffentlich zu-

<sup>16</sup> Ab 1.1.2009 wird der nachrichtendienstliche Teil des DAP in das VBS verschoben.

gängliche Quellen auswerten, Auskünfte einholen, Meldungen entgegennehmen und Einsicht in amtliche Akten nehmen. Zudem haben die kantonalen Polizeibehörden gemäss Ziff. 9 Anhang 1 VWIS sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse zu melden, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL - Einsätze).

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 gemäss Art. 8 Abs. 2 VWIS gestützt auf Art. 11 BWIS bezeichneten Organisationen immer gegeben.

c) Im Kanton Basel-Stadt obliegt einer Fachgruppe des Kriminalkommissariats der Staatsanwaltschaft (FG 9) die Sammlung und Triage der staatschutzrelevanten Informationen aus dem Kanton. Sie erfüllt den Informationsauftrag gemäss BWIS und beschafft zu diesem Zweck Informationen, u.a. bei den gemäss Art. 13 BWIS zur Information verpflichteten Behörden im Kanton. Ausserdem nutzt sie die Informationsquellen gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS. Bezüglich Datenhoheit ist in Art. 16 BWIS festgehalten, dass die Kantone die Daten, die sie beim Vollzug des Gesetzes erhalten, nach den Bestimmungen des Bundes bearbeiten. Massgebend ist dafür das Bundesdatenschutzrecht. Soweit die Kantone auch einen eigenen Staatsschutz betreiben (Art. 4 Abs. 1 BWIS), haben sie kantonale Daten getrennt von Bundes-Staatsschutzdaten aufzubewahren.

*Der Kanton Basel-Stadt bzw. die FG 9 der Staatsanwaltschaft betreibt keinen eigenen, kantonalen Staatsschutz; die Staatsschutzaktivitäten in Basel-Stadt beschränken sich auf die Amts- und Rechtshilfe (Art. 4 Abs. 2 BWIS).*



d) Was den relevanten Nachrichtenfluss vor, am und nach dem 26. Januar 2008 anbetrifft, wurde von der Kantonspolizei dargetan, dass keine polizeilichen Staatsschutzakten existierten und auch von Seiten der FG 9 der Kantonspolizei keine Liste von zu kontrollierenden *Personen* ausgehändigt worden sei. Jede/r Polizist/in verfüge im Kopf über seinen/ihren persönlichen „Arbeitsspeicher“ und erkenne gewisse Teilnehmende an Demonstrationsversammlungen von früheren Anlässen her. Weitere Personen fielen durch ihre äussere Erscheinung oder ihr Verhalten auf. Erst nach dem 26. Januar 2008 fand gestützt auf die zitierten Bestimmungen eine Datenübermittlung statt, indem die Kantonspolizei ihre Rapporte und Berichte mit einer Liste der angehaltenen Personen der FG 9 zustellte. Umgekehrt wurde nach Auskunft des für die FG 9 zuständigen Leitenden Staatsanwaltes dem Vorsteher des Sicherheitsdepartementes eine Mitteilung zugestellt, in der das zitierte zahlenmässige Verhältnis der kontrollierten mit den beim DAP bekannten Personen dargestellt wurde. Zudem wurden einige Personen namentlich aufgeführt, deren Bekanntheitsgrad aufgrund ihrer Teilnahme an früheren einschlägigen Demonstrationen notorisch gewesen sei.

Die Kantonspolizei stützte ihre Beurteilung über den Erfolg der Aktion vom 26. Januar 2008 auf diese Auskunft.

e) Einsätze der Kantonspolizei im Rahmen eines Ordnungsdienstes (OD-Einsatz) haben die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Ziel. Die Kantonspolizei erfüllt damit ihren im kantonalen Recht umschriebenen Grundauftrag (§§ 1, 2 Abs. 1 Ziff. 2 und 4 PolG, Art. 4 BWIS). Soweit im Rahmen derartiger Einsätze personenbezogene Daten an die Staatsschutzorgane des Bundes weitergeleitet werden, setzt dies - vorbehältlich spezieller Informationsaufträge der Bundesbehörden im Rahmen von Art.11 BWIS - einen begründeten Anfangsverdacht hinsichtlich einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit, u.a. durch gewalttätigen Extremismus, voraus (vgl. Art. 2 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9). Diesfalls besteht auch für die Kantonspolizei die Pflicht, entsprechende Meldungen unaufgefordert und ohne Verzug (via die FG 9) zu erstatten.

Die Formulierung in Anhang 1 Ziff. 9 zu Art. 8 Abs. 1 VWIS als Grundlage für eine *generelle* Meldepflicht der Polizeibehörden *im Zusammenhang mit sog. IKAPOL - Einsätzen* erscheint der **Arbeitsgruppe** für eine vorbehaltlose Weiterleitung von personenbezogenen Daten an die Staatsschutzorgane als unzulässig (vgl. unten, f bb).

f) Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist auf Grund der derzeitigen (Bundes-)Rechtslage und kantonalen Organisation (Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft) selbst kantonsintern die Zulässigkeit der Weitergabe von erhobenen Personendaten durch die Kantonspolizei an die FG 9 der Staatsanwaltschaft näher zu umschreiben; der jetzige Zustand ist nicht befriedigend. Die Verpflichtung der kantonalen Behörden zur unaufgeforderten Meldung gemäss Art. 11 Abs. 1 und 12 BWIS beschränkt sich auf die in Art. 8 VWIS resp. ihrem Anhang 1 aufgeführten Sachverhalte. Dabei sind zwei Rechtslagen auseinanderzuhalten.

aa) Art. 11 Abs. 2 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS:

Was unter den in Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS genannten „Vorgängen“ zu verstehen ist, bleibt unklar. Der Kantonspolizei sind keine Namen von Zugehörigen zu den in der Liste aufgeführten Personen („Exponenten“) bekannt. Daher kann für sie auch keine diesbezügliche unaufgeforderte Meldepflicht bestehen, es sei denn, es bestünden Hinweise aus anderen Quellen. Staatsschutzspezifische Personenkontrollen bedürfen eines konkreten Auftrages (Art. 12 BWIS i.f.). Es ist demnach auch nicht Aufgabe der Kantonspolizei, über die allfällige Zugehörigkeit von Personen zu aufgelisteten Organisationen zu mutmassen.

bb) Art. 11 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit c. VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9:

Art. 8 Abs. 2 VWIS stipuliert die Pflicht der unaufgeforderten und verzugslosen Meldung über Vorgänge und Feststellungen nach „Anhang 1“. Gemäss Anhang 1, Ziff. 9 („Kantonale Polizeibehörden“) sind demnach „sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL-Einsätze)“ zu melden. Es sind jedoch IKAPOL - Einsätze denkbar, die mit staatsschutzrelevanten Situationen keine Bewandnis haben, so namentlich zur Bewältigung befürchteter Ausschreitungen bei Sportanlässen<sup>17,18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vgl. Art. 3 der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6.4.2006 (Konkordat in Kraft seit 9.11.2006). In der SG BS nicht aufgeführt und im Kantonsblatt nicht publiziert (Auskunft Justizdepartement v. 4.12.2008; vgl. z.B. SGS BL 145.37).

Durch eine Ergänzung des BWIS gemäss BG v. 24.3.2006 (in Kraft seit 1.1.2007, teilweise befristet bis 31.12.2009; AS 2006 3703) wurde die Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen in das BWIS integriert. Von daher stammt der Begriff „IKAPOL-Einsätze“, obwohl sich diese Formulierung in der Ergänzungs-VO v. 30.8.2006, Ziff. II (AS 2006 3711) so nicht findet. Ab 1.1.2010 wird die Bekämpfung von Gewalt an Sportanlässen (wieder) dem kantonalen Polizeirecht, durch ein auf diesen Zeitpunkt in Kraft tretendes Konkordat koordiniert, überlassen. Indessen betreibt der Bund weiterhin die Datenbank „Hoogan“ (gem. Art. 24 a BWIS) und ist für die Verfügung von Ausreiseverboten (Art. 24c BWIS) zuständig (AS 2008 8255; unterliegt noch dem Referendum). Unter dem Aspekt des Staatsschutzes entsteht damit eine Rechtslage, die – aus pragmatisch-föderalistischen Gründen – der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung nicht gerecht wird: Die verbleibenden Bestimmungen von Art. 24a ff. BWIS (vgl. rev. Gesetzestext AS loc.cit.) gehören nicht in das BWIS; MARKUS SCHEFER, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: digma

cc) Demnach ist vorderhand hinsichtlich der Pflicht unaufgeforderter und verzugsloser Meldung durch die *Kantonspolizei* an die FG 9 der Staatsanwaltschaft noch zwischen Vorkommnissen und Feststellungen mit Bezug zu Gefährdungen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung der Schweiz durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren) einerseits und Gewalt bei Sportanlässen andererseits zu unterscheiden. Besteht bei einer kontrollierten Person kein Verdacht auf eine staatsschutzrelevante Gefahr, darf sie der FG 9 nicht gemeldet werden. Dasselbe gilt für eine Person, die bisher *ausschliesslich* im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen bekannt gewordenen ist, sofern sie im Umfeld einer Demonstration mit eigentlich staatsschutzrelevantem Hintergrund kontrolliert werden sollte. Ob diese funktionale Aufgabenteilung im Kanton insgesamt bundesrechtskonform ist, kann hier nicht weiter untersucht werden.

dd) Da es zu keinen Ausschreitungen kam, hätte die FG 9 der Staatsanwaltschaft nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** bei der Weiterleitung der Informationen an den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) differenzierter vorgehen sollen<sup>19</sup>. Letztlich entscheidet allerdings der DAP, welche Angaben für den Staatsschutz relevant oder unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs.1 BWIS nicht zu erfassen sind. Im letzteren Fall vernichtet er nach Absprache mit dem Absender die Informationen oder sendet sie ihm zurück.

Eine erste Filterung von Identitätsdaten von offensichtlich *an der geplanten Kundgebung nicht beteiligten Personen* hätte jedoch bereits die Kantonspolizei (nach kantonalem Recht) vornehmen und diese nicht der FG 9 übermitteln sollen. Die Schnittstelle zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft bedarf nach Auffassung der Arbeitsgruppe, namentlich im operationellen Bereich, einer klareren Regelung.

---

2006, 60ff.; MARKUS MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, in: Oliver Arter/Margareta Baddeley (Hrsg.), Sport und Recht, Bern 2008, 86.

<sup>18</sup> Auf Grund dieser Bestimmungen wurden die geforderten Meldungen auch anlässlich der EURO 08 erstattet.

<sup>19</sup> Der Arbeitsgruppe ist die Liste gemäss Art. 8 abs. 2 BWIS aus Geheimhaltungsgründen nicht bekannt.

### **2.1.8 Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane**

a) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die in Ziff. 7 der Interpellationsantwort Tanja Soland zum Ausdruck gebrachte Absicht des Regierungsrates nachdrücklich, die dem Kanton schon nach geltendem Recht zustehenden Aufsichts- und Kontrollrechte soweit als möglich wahrzunehmen. Gemäss einem Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Juni 2008 besteht für die Kantone im Rahmen von Art.16 Abs.3 BWIS ein Spielraum, eine eigene Aufsichtsstelle mit der Datenschutzaufsicht über die Staatsschutzorgane zu betrauen. Nach Art. 23 Abs. 1 VWIS beschränkt sich die kantonale Kontrolle im BWIS - Bereich allerdings auf eine Rechtmässigkeitsprüfung ausschliesslich nach Bundesrecht (Art. 16 BWIS, Art. 23 VWIS). Ein weitergehendes Einsichtsrecht in die Datensammlungen des Bundes ist von der Zustimmung des DAP abhängig (Art. 23 Abs.2 VWIS). Um überhaupt eine sinnvolle Aufsichtstätigkeit ausüben zu können, muss das Aufsichtsorgan inhaltliche Kenntnis bestimmter Daten (insbesondere auch der in Art.11 Abs.2 BWIS erwähnten vertraulichen Liste) erhalten; ohne diese Kenntnis ist eine substantielle Kontrolle nicht möglich<sup>20</sup>.

b) Die *kantonale parlamentarische Oberaufsicht* wird im BWIS und in der Verordnung nicht erwähnt. Im Hinblick auf die kantonale Organisationsautonomie (vgl. Art.47 Abs.2 BV) ist aber gemäss dem oben zitierten Gutachten des Bundesamtes für Justiz eine parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich möglich.

Konkret besteht die Absicht des Regierungsrates, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden eine kantonale Verordnung über den Vollzug des BWIS auszuarbeiten (ob aus grund- bzw. datenschutzrechtlichen Gründen eine Verordnung genügt oder es eines formellen Gesetzes bedarf, ist in einer zweiten Phase nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** noch näher zu prüfen). Unabhängig davon wird der Regierungsrat nach seinem Bekunden heute schon im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf Einfluss nehmen, dass die Registrierungen beim DAP auf Anfrage oder Mitteilung unter Berücksichtigung der relevanten Schranken, insbesondere von Art.3 BWIS, erfolgen.

---

<sup>20</sup> Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 26. November 2008 (URL: [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083543](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083543); letzter Einblick: 4.12.2008) auf die Motion Fetz (29. September 2008) festgehalten, dass die Frage der Aufsicht über den Staatsschutz „im Rahmen des Transferprojektes Inlandnachrichtendienst ins VBS“ neu beurteilt werde, und dass es der Bundesrat für zweckmässiger erachte, die Aufsicht „einem professionellen Inspektorat zu übertragen, dessen Tätigkeit unter der Oberaufsicht der GPDel stehen würde“. Darüber hinaus bestehe „beim Auskunfts- und Einsichtsrecht noch ein zusätzlicher Revisionsbedarf“.

c) Die **Arbeitsgruppe** ist sich bewusst, dass es für die Einsatzkräfte der Polizei ausserordentlich anspruchsvoll ist, ihre Meldepflicht im Rahmen von Art.11 bis 13 BWIS zu erfüllen und gleichzeitig dem Anspruch der involvierten Bürger auf Ausübung ihrer verfassungsmässigen Rechte im Zusammenhang mit Kundgebungen ausreichend Rechnung zu tragen. Sie ist der Auffassung, dass klar formulierte Aufträge der Staatsschutzorgane an die Polizei im Falle von Kundgebungen, bei denen sich ein Verdacht auf gewalttätige extremistische Tätigkeiten begründen lässt, die Problematik spürbar entschärfen könnten.

## **2.2 Polizeiliche Massnahmen**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise

- Personenkontrollen und Anhaltung (Ziff. 2.2.1)
- Transporte und Fesselung (Ziff. 2.2.2)
- Triage, Behandlung Jugendlicher (Ziff. 2.2.3)
- Kleiderdurchsuchung (Ziff. 2.2.4)
- Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen (Ziff. 2.2.5)
- Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst (Ziff. 2.2.6)

### **2.2.1 Personenkontrolle und Anhaltung**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Am frühen Nachmittag des 26. Januar 2008 beobachteten Polizeikräfte ihnen namentlich bekannte Führungspersonen der Anti-WEF-Szene in Begleitung weiterer vermuteter Aktivisten im Gebiet Marktplatz. Diese versuchten, sich einer polizeilichen Beobachtung zu entziehen. Auf Anordnung des Einsatzleiters wurden diese Personen angehalten und in den Waaghof verbracht. Später bemerkte die Polizei eine Verlagerung mutmasslicher Aktivisten ins Gebiet um die Elisabethenkirche. Als andere den Polizeiangehörigen bekannte Führungspersonen sich den dortigen Gruppierungen näherten, wurden weitere ca. 20 Personen angehalten und in den Waaghof transportiert.

Eine dritte Personengruppe wurde wegen ihres Erscheinungsbildes, das demjenigen der beobachtete Aktivisten sehr ähnlich war, am Barfüsserplatz aus dem Tram Nr. 3 geholt und in den Waaghof verbracht; drei dieser Personen wurden zuvor beim Besteigen dieses Tramzuges beobachtet, die andern waren tschechische Architekturstudierende.

Überdies wurden auf Anordnung von Kaderangehörigen der Kantonspolizei weitere Anhaltungen von Einzelpersonen und kleinen Gruppen an verschiedenen Orten vorgenommen.

Als Kriterien für die Anhaltungen dienten das beobachtete Verhalten bzw. die vermutete Zugehörigkeit zu in diesem Zusammenhang relevanten Personenansammlungen oder ihr „szenekonformes“ Erscheinungsbild (z.B. bis über die Nase gezogenes Halstuch/teilweise Vermummung).

Die Gründe der Anhaltung wurden den betroffenen Personen an Ort nicht oder nicht klar bekannt gegeben. Im Waaghof, am Ort der fotografischen Aufnahme, hing eine Art Schild mit der Aufschrift „WEF-Aktion 2008“.

Gemäss nachträglicher Mitteilung der Staatsanwaltschaft an den Vorsteher des Sicherheitsdepartementes waren 41 der insgesamt 66 angehaltenen Personen dem DAP als Zugehörige zum „Revolutionären Aufbau Schweiz RAS“ (darunter dessen eigentliche Anführer) bekannt.

a) In der Administrativuntersuchung schilderten verschiedene Betroffene, die als Einzelpersonen oder in kleinen Gruppierungen von den Polizeikräften einer *Identitätsprüfung* unterzogen worden waren, übereinstimmend, dass sie auf Verlangen ihre Personalien angegeben bzw. die mitgeführten Ausweise vorgelegt hätten. Obwohl ihre Identität nicht in Zweifel gezogen worden sei und auch keine Verletzung der Rechtsordnung zur Diskussion stand, wurden die kontrollierten Personen in der Folge mit Transportfahrzeugen in den Waaghof verbracht. Eine Mehrheit der angehaltenen Personen gab an, *nicht über die Gründe der Anhaltung* orientiert worden zu sein.

Wie oben in Ziff. 2.1.2 ausgeführt, bedarf es – ausgenommen in speziellen Rechtsverhältnissen wie bspw. im Strassenverkehrsrecht – eines Anfangsverdachts, um die Identität einer Person zu überprüfen, diese einer – ihre persönliche Freiheit nicht in empfindlicher Weise einschränkenden<sup>21</sup> – Personenkontrolle zu unterziehen. Eine der Rechtsgrundlagen (vgl. Ziff. 2.1.2) muss gegeben sein.

Bei jeder Personenkontrolle (§ 34 Abs. 1 PolG) sind darüber hinaus weitere Faktoren zu beachten und zu berücksichtigen:

- Legitimierung – soweit erforderlich und tunlich – der kontrollierenden Polizeiangehörigen, § 33 PolG;
- die Sicherheit (Schutzmassnahmen gegen Dritt- und Selbstgefährdung durch die kontrollierte[n] Person[en] oder nicht direkte Beteiligte), § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PolG;
- Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der kontrollierten Person(en), § 35 PolG (auch unter Berücksichtigung der Personalienabklärung in nationalen und internationalen Datenbanken via RIPOL);
- Beweissicherung, §§ 34 Abs. 1, 35, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, 97 StPO.

Wird eine Person vorübergehend in Gewahrsam genommen (§ 37 PolG), ist ihr der Grund des Gewahrsams unaufgefordert anzugeben (§ 37 Abs. 2 PolG)<sup>22</sup>, sofern die Grundangabe aus ermittlungstaktischen Gründen nicht der Staatsanwaltschaft zu überlassen ist.

b) Die Information der Betroffenen gehört gemäss Kantonspolizei zu den Standardprozessen.

---

<sup>21</sup> BGE 109 I A 146, 150 : «Elle (l'interpellation de police à fin de vérification d'identité) ne constitue pas en soi une atteinte très sensible à la liberté personnelle... ».

<sup>22</sup> Art. 5 Abs. 2 EMRK; die EMRK machte keinen Unterschied in Bezug auf den Grund der Festnahme (strafprozessual oder polizeirechtlich).

Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 sei den Angehaltenen spätestens bei der Identitätsüberprüfung im Waaghof mitgeteilt worden, dass sie im Zuge eines Anti - WEF-Einsatzes erfasst worden seien. Diese Information sei zudem auf dem Hintergrund der Personenphotographie schriftlich an der Wand vermerkt und damit für alle Angehaltenen erkennbar gewesen.

Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist dies nicht ausreichend. Zeitpunkt und Inhalt der Information angehaltener Personen sind grundsätzlich und – falls erforderlich – zusätzlich oder abweichend schon bei der Einsatzplanung festzulegen.

c) Die Kantonspolizei nahm, nicht zuletzt unter dem Einfluss der Ereignisse vom 26. Januar 2008, im laufenden Jahr die Erarbeitung einer übergeordneten Dienstvorschrift mit dem Titel „Personenkontrollen“ an die Hand (vgl. unten, Ziff. 3). Das im Entwurfsstadium vorliegende Dokument soll den Polizeiangehörigen als Wegleitung für diesen sehr anspruchsvollen Teil der urbanen Polizeiarbeit dienen. Das Dokument enthält grundsätzliche Ausführungen, nach denen bei einer Identitätsabklärung die Sicherheit aller Beteiligten und die Wahrung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der Betroffenen gewährleistet sein müssen. Dem Prinzip der *Verhältnismässigkeit* (vgl. auch Ziff. 2.1.1 und 2.2.4), unter spezieller Beachtung der Eingriffsintensität (oben Ziff.1) und der Einhaltung polizeitaktischer Grundsätze, wird besonderes Gewicht beigemessen.

Es wird von der Kantonspolizei aber auch darauf hingewiesen, dass von der grossen Zahl der rund um die Uhr durchgeführten Personenkontrollen nur sehr wenige Anlass zu Beanstandungen durch die kontrollierten Personen geben.

## **2.2.2 Transporte und Fesselung**

### Festgestellte Sachverhalte:

Alle angehaltenen Personen wurden mit Sammeltransportfahrzeugen oder Gefangenenwagen vom Ort der Anhaltung in den Waaghof transportiert. Mit wenigen Ausnahmen wurden die Hände aller Angehaltenen mit Handfesseln (Handschellen oder Kabelbinder) auf dem Rücken gebunden. Über zu enge, schmerzhaftes Fesselungen wurde nicht berichtet.

Indessen konnten sich so transportierte Personen in den Sammeltransportfahrzeugen nicht festhalten, was sie teilweise umherschüttelte, ohne aber zu irgendwelchen Verletzungen zu führen.

Die Thematik *Transport und Fesselung* von angehaltenen Personen gehört nach Einschätzung der Kantonspolizei zu den heiklen und mitunter für die Beteiligten gefährlichen polizeilichen Verrichtungen. Vor dem *Transport* wurden die Hände der Betroffenen - mit einzelnen Ausnahmen - mittels Handfesseln oder Kabelbindern hinter dem Rücken fixiert. Während der Fahrt waren die Transportierten nicht angeschnallt und wurden deshalb nach verschiedenen Aussagen erheblich durchgeschüttelt.

a) *Transporte* selber sind im Polizeigesetz nicht spezifisch geregelt. Das ist auch nicht nötig, da einerseits der Transport an sich von § 35 PolG als gesetzliche Grundlage umfasst wird, andererseits die allgemeinen grundrechtlichen Schranken für die Art und Weise (Art. 10 Abs. 2 und 3 BV) genügen.

b) Die *Fesselung* gebietet wiederum die Beachtung verschiedener rechtlich massgebender Faktoren:

- Überwindung von (oder Verhinderung von nachträglich aufkommendem) Widerstand bei einer Anhaltung bzw. vorläufigen Festnahme;
- Schutz vor Selbst- und Drittgefährdung durch die angehaltene Person;
- Verhinderung der Flucht oder des Befreitwerdens;
- Verhinderung der Verschlechterung der Beweismittellage (Verschwinden lassen bzw. Vernichten von Beweismitteln und/oder verbotenen Gegenständen oder Waren; Täuschung [einschliesslich Austausch oder Entfernen von Identifikationsmerkmalen wie Kleidungsstücken]);
- Schutz der gefesselten Personen von jeder unrechtmässigen Beeinträchtigung ihrer sonstigen persönlichen Freiheit und Würde (Art. 10 Abs. 1 und 2, Art. 7 BV);
- Vermeiden jeder unnötigen Zufügung von Schmerz (Art. 10 Abs. 3 BV<sup>23</sup>).

Die *Fesselung* wird in § 47 PolG behandelt, allerdings von den Voraussetzungen her nicht vollständig. Die Beweismittelsicherung wird nicht spezifisch aufgeführt, gehört aber zu den unverzichtbaren Aufgaben der Polizei (§ 2 Abs. 1 Ziff. 4, 34 Abs. 1, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, § 3 Abs. 1, 97 Abs. 2 StPO).

---

<sup>23</sup> Vgl. Bericht der Europarat Anti-Folterkommission v. 27.3.2008 über deren Besuch in der Schweiz mit Antwort des Bundesrates v. 26.9. 2008 (URL: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-11-13.html>); letzter Besuch: 24.11.2008); Berichtspunkte mit Bezug zu Fesselung bspw. Ziff. 21, 23, 25, 28 (damit wird hier jedoch keinerlei Vergleich der hier zur Diskussion stehenden Fragen mit den Feststellungen der CPT in Genf angestellt).



Da eine Beweismittelsicherung nicht als Anlass für eine Fesselung genommen wurde, ist diese Gesetzeslücke<sup>24</sup> im vorliegenden Zusammenhang nicht von Relevanz.

c) Der gleichzeitige Transport mehrerer Personen erfolgt wenn immer möglich in dafür besonders eingerichteten Personentransportfahrzeugen. Diese werden nach Angabe der Polizeileitung in nächster Zeit durchgehend mit Sicherheitsgurten ausgerüstet werden. Im Verlaufe eines Transports müssen die handelnden Polizeikräfte die Sicherheit aller Beteiligten gewährleisten und sich darauf einstellen, dass eine scheinbar friedliche Person in Erregung geraten und zur Gegenwehr ansetzen könnte.

Die Kantonspolizei beruft sich deshalb auf eine anerkannte, in einer Lehrschrift des Polizeikonkordates Nordwestschweiz (PKNW)<sup>25</sup> beschriebene Praxis, wonach für den unfriedlichen Ordnungsdienst die Fesselung aller angehaltenen Personen beim Transport gefordert wird. Die Erfahrung zeige, dass Personen, denen eine strafbare Handlung vorgeworfen werde, sich durch das rasche Wechseln oder Austauschen ihrer Bekleidung der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen suchten. Derartige Täuschungsmanöver seien während eines gemeinsamen Transports in einem Gefangenentransportwagen möglich, wenn die Betroffenen nicht gefesselt sind.

d) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die Absicht der Kantonspolizei, sich mit diesem komplexen Thema, das die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen unmittelbar tangiert, noch eingehender zu befassen. Es ist beabsichtigt, eine neue Dienstvorschrift zu erstellen, welche u. a. die Fesselungen bei Massenanhaltungen, unterschiedliche Fesselungsarten (scho-nende, vorne und mit den Händen auf dem Rücken), Ausnahmen und Einschränkungen sowie sichere Transporte von gefesselten Personen definieren soll. Zu beachten wird die notwendigerweise unterschiedliche Intensität der Fesselung sein, je nach dem, ob eine Person im Verdacht steht, eine strafbare Handlung begangen zu haben oder nicht.

---

<sup>24</sup> Es handelt sich um eine Gesetzeslücke i. S. einer planwidrigen Unvollständigkeit, die auf Grund des Bestimmtheitsgebotes im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen durch den *Gesetzgeber* so bald als möglich geschlossen werden sollte.

<sup>25</sup> SG 510.300.

### 2.2.3 Triage, Behandlung Jugendlicher

#### Festgestellte Sachverhalte:

Eine zweckmässige Separierung der angehaltenen Personen nach relevanten Kriterien hat nicht stattgefunden. Jugendliche und Erwachsene wurden in den gleichen Räumen behandelt. Alle wurden fotografiert, einige wurden aufgefordert, einen speziellen Fragebogen auszufüllen.

Einigen Jugendlichen wurde gestattet, ihre Eltern telefonisch (Natel) zu benachrichtigen, andern nicht.

Insgesamt resultierte diese Vorgehensweise in zu langen Festhaltezeiten (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung vom März 2008 wurde an erster Stelle kritisiert, dass die *Triage* der am 26. Januar 2008 angehaltenen 66 Personen unzureichend organisiert war, was für die Betroffenen eine zum Teil mehrstündige Aufenthaltsdauer im Untergeschoss des Untersuchungsgefängnisses Waaghof nach sich zog. Im Besonderen wurde bemängelt, dass *Jugendliche* nicht separat untergebracht und die Erziehungsberechtigten nicht benachrichtigt worden waren.

b) Die Triage ist – abgesehen von der Trennung Erwachsener und Jugendlicher – gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber in Bezug auf Jugendliche aus völkerrechtlichen Vorgaben<sup>26</sup> und generell aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, aus dem auch die Prioritäten abgelesen werden können. Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** sollte folgendermassen verfahren werden: Zunächst gilt es, Kinder (Strafmündigkeit!<sup>27</sup>) und Jugendliche von Erwachsenen zu trennen<sup>28</sup> und diese beiden Personenkategorien je gesondert zu behandeln, hernach in einer zweiten Aussonderung jene Personen rasch zu identifizieren, die (mit hoher Wahrscheinlichkeit) auf Grund eines Fehlaufgriffes angehalten worden sind. Eine folgende Abklärung richtet sich nach der für den Anhaltungsentscheid massgebenden *Rechtsgrundlage*: Polizeigesetz bzw. Übertretungsstrafgesetz, d.h. Polizeigewahrsam einerseits und Gesetze, deren Anwendung in den Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft gehören (Strafrecht, BWIS).

c) Die Kantonspolizei hatte die unbefriedigende Situation ebenfalls erkannt und nahm umgehend Verbesserungen im Hinblick auf eine bereits auf den 1. März 2008 angesagte Demonstration (u.a. gegen „Polizeirepression“) an die Hand. Der Triageprozess bei Massenanhaltungen wurde wie folgt neu gestaltet:

---

<sup>26</sup> UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107), Art. 37 lit. c.

<sup>27</sup> Art. 4 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1).

<sup>28</sup> Es sei denn, Eltern würden mit ihren (kleinen) Kindern angehalten (vgl. Festnahmen von 427 Anhängern des FC Basel am 5. Dezember 2004 [worunter Väter mit ihren Kindern] durch die Stadtpolizei Zürich).

- aa) In der Vorhalle, auf der Parterreebene des Waaghofs, ist neu eine Triagestelle eingerichtet, die eine sofortige Entlassung von angehaltenen Personen vornimmt, denen keiner der im Polizeigesetz oder der Strafprozessordnung umschriebenen Anhalte- oder Festnahmegründe vorgeworfen werden kann.
- bb) In derselben Triagestelle werden jugendliche Angehaltene zwecks Befragung durch besonders beauftragte Bedienstete der Jugendanwaltschaft bzw. der Kantonspolizei in separate Räume geführt.
- cc) Die **Arbeitsgruppe** weist darauf hin, dass nach §§ 5, 16 und 20 der kantonalen Jugendstrafprozessordnung vom 15. November 2006 (SG 257.500) die ausschliessliche Zuständigkeit der *Jugendanwaltschaft* für den Fall gegeben ist, dass unmündigen Personen strafbare Handlungen vorgeworfen werden (mit wenigen Ausnahmen, die hier nicht von Belang sind). Es wird sichergestellt, dass die Erziehungsberechtigten über die Anhaltung ihrer Schutzbefohlenen umgehend benachrichtigt werden (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).
- dd) Nur wer in der Triagestelle mit zureichenden Anhaltungsgründen identifiziert wurde, wird anschliessend für die weiteren Amtshandlungen in die dafür vorgesehen Räume verbracht.

#### **2.2.4 Kleiderdurchsuchung**

##### Festgestellte Sachverhalte:

Kleiderdurchsuchungen wurden bei praktisch allen angehaltenen Personen durchgeführt. Die Intensität der Durchführung variierte allerdings stark: Einige mussten sich bis auf die Haut ausziehen, anderen wurde erlaubt, mindestens die Unterwäsche anzubehalten. Darüber hinaus hatten sich einzelne Personen nach ihren Angaben auch einer „Afterkontrolle“ zu unterziehen (was von der Polizei als unzutreffend bezeichnet worden ist). Berührungen durch Polizeiangehörige wurden nicht berichtet.

Die Art und Weise der Durchführung durch die Polizeiangehörigen wurde nicht beanstandet, mehrere der Angehaltenen schilderten diese als korrekt und freundlich.

- a) Die verschiedentlich geäusserte Kritik bezüglich der am 26. Januar 2008 im Waaghof durchgeführten Personenkontrollen, betraf in besonderem Masse die in die persönliche Intimsphäre eingreifende Massnahme der *Kleiderdurchsuchung*. In den Empfehlungen des Untersuchungsberichts wurden einheitliche Richtlinien für die Kontrollen, ev. Einsatz technischer Hilfsmittel, eine Reduktion des Aufwandes zur Erhebung von Personendaten sowie eine zentrale Anordnung und Durchführung der die Intimsphäre berührenden körperlichen Durchsuchungen mit Konzentration auf Personen vorgeschlagen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; ferner eine Trennung dieser Personen von den übrigen Kontrollierten.

b) Bereits in der geltenden Dienstvorschrift, welche das Vorgehen bei einer Kleiderdurchsuchung nach § 45 PolG umschreibt, wird darauf hingewiesen, dass diese Massnahme einen erheblichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle und dass die Durchführung in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der Verdachtslage (Gefährlichkeit des Täters, Art des vermuteten Deliktes) stehen solle. Im Zweifelsfall sei ein Vorgesetzter zu kontaktieren.

c) Die *Voraussetzungen* für die Durchsuchung von Kleidern von Personen sind in § 45 PolG (abschliessend) und in § 78 StPO aufgeführt. Ausser der Vorschrift, wonach die Kleiderdurchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen sei (Ausnahme: Dringlichkeit [§ 45 Abs. 2 PolG]), enthalten weder das PolG noch die StPO Vorschriften über das *Wie*<sup>29</sup>.

Zu unterscheiden ist zum Einen zwischen einer *Kleiderdurchsuchung* im strafprozessualen Zusammenhang und solchen, bei denen dieser Rechtsrahmen nicht zutrifft.

Zum Zweiten ist strikte zwischen einer Kleiderdurchsuchung und einer körperlichen Untersuchung zu trennen. Eine Kleiderdurchsuchung kann – sofern verhältnismässig – auch das (zurückhaltend zu verlangende) Entkleiden und damit die Inspektion der Körperoberfläche umfassen. Eine *körperliche Untersuchung* ist – sofern im Einzelfall hinreichende Gründe (Verdachtsmomente) vorliegen, nur in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zulässig<sup>30</sup>. Zu ihr gehören die Untersuchung nicht einsehbarer Körperöffnungen (bspw. After) und Körperhöhlen<sup>31</sup>.

aa) § 45 Abs. 1 Zif. 1 und (teilweise) 2 PolG nennen einerseits eine erste Voraussetzung für eine Kleiderdurchsuchung (Erforderlichkeit zum Schutz von Polizeiangehörigen oder Dritter), lässt andererseits aber auch einen Ermessensspielraum offen („nach den Umständen“). Beide Elemente verweisen auf zwei der drei Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Zumutbarkeit). Damit wird der Unberechenbarkeit, d.h. sowohl der Möglichkeit gefährlicher Reaktionen wie auch der routinemässigen Vorsicht (Fürsorgepflicht gegenüber ausführenden Polizeiangehörigen), Rechnung getragen.

---

<sup>29</sup> Auch die neue CH StPO (vgl. oben FN 10) enthält in Art. 250 keine Bestimmungen über die Art und Weise einer „Durchsuchung von Personen und Gegenständen“, ausg. die Vorschrift, dass Eingriffe in den Intimbereich von einer Person gleichen Geschlechts oder einer Ärztin oder einem Arzt vorzunehmen seien (Ausnahme: Dringlichkeit).

<sup>30</sup> „Bei der körperlichen Untersuchung geht es um die Feststellung der Beschaffenheit, Eigenschaften oder des Zustandes eines menschlichen Körpers bzw. um die Ermittlung körperfremder Stoffe im menschlichen Körper.“ (BGE 128 [2002] I 259, 272 E 3.4.1).

<sup>31</sup> Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BB1 2006 1085, 1236, Ziff. 2.5.4).

bb) Demgegenüber bewegt sich die *berührungsfreie Inspektion des Afters* in einem nicht strafprozessualen Kontext am Rand des Zulässigen. Zulässig kann nur die Prüfung sein, ob die betroffene Person einen gefährlichen Gegenstand (bspw. Waffe, Messer, Keramikmesser, Rasierklinge) zwischen den Beinen versteckt hat.

d) Ungeachtet der klaren gesetzlichen Voraussetzungen und der gemäss Dienstvorschrift verlangten restriktiven Anwendung gewann die **Arbeitsgruppe** angesichts des im Untersuchungsbericht geschilderten Vorgehens der Kontrollorgane im Waaghof am 26. Januar 2008 den Eindruck, dass diese Massnahme im Polizeialltag gegenüber dem Gesetzeswortlaut extensiver angewandt wird. Die Kantonspolizei verschloss sich dieser Einschätzung nicht.

e) Die **Arbeitsgruppe** empfiehlt daher, die diesbezügliche Dienstvorschrift, insbesondere über *die Art der Durchführung* von Kleiderdurchsuchungen, noch zu präzisieren und in der Aus- und Fortbildung das nötige Gewicht darauf zu legen. Wesentlich scheint ihr dadurch auch die Gewährleistung, dass diese Durchsuchungen keinesfalls in einem erniedrigenden Klima durchgeführt werden (Art. 10 Abs. 3 BV). Dabei ist hervorzuheben, dass bei Minderjährigen – u.a. je nach Alter – eine erhöhte Empfindlichkeit vorhanden ist, die eine sorgfältige Güterabwägung vor der Anordnung dieser Massnahme verlangt. Künftig soll die Kleiderdurchsuchung von Jugendlichen vom Entscheid der Jugendanwaltschaft (§ 20 Jugendstrafprozessordnung) bzw. eines vorgesetzten Kadern der Kantonspolizei abhängig gemacht werden. Ferner werden die Möglichkeit „milderer Massnahmen“ (wie Einsatz von Metalldetektoren [die ihrerseits aber auch keineswegs unproblematisch sind] etc.) aufgezeigt. Begriffe *Grobdurchsuchung*, *Kleiderdurchsuchung* einerseits und *körperliche Untersuchung* andererseits werden sauber getrennt und noch besser erklärt werden müssen.

### **2.2.5 Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Der Freiheitsentzug im Waaghof dauerte in mehreren Fällen zu lange, von rund zwei bis knapp über sechs Stunden.

a) Im Bericht betr. Administrativuntersuchung wurde eine Verbesserung der *Unterbringung* angehaltener Personen in Räumlichkeiten mit angemessener Infrastruktur, Verpflegung und Betreuung postuliert. Die betreffenden Verhältnisse im Waaghof am 26. Januar 2008 waren von verschiedenen Betroffenen, aber auch von der Kantonspolizei selbst, als unzumutbar kritisiert worden. Die Behebung der baulichen Mängel lag nicht im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei; diese hatte schon seit Jahren auf eine Sanierung gedrängt.

Die räumlichen Verhältnisse waren nach Auffassung der Arbeitsgruppe für hiesige Verhältnisse am Rand des Zumutbaren.

b) In der Zwischenzeit konnten die baulichen Verbesserungen realisiert und ein neues *Betriebskonzept für die Gefangenensammelstelle Waaghof* (GESA Waaghof) ausgearbeitet werden. Dieses befindet sich noch im Entwurfsstadium. Das Konzept ist auf „Low - Risk“ und „High - Risk“- Anlässe ausgerichtet. Entsprechend sind unterschiedliche bauliche Vorrichtungen, Betriebsabläufe und Personalbestände vorgesehen. Durch eine flexible Anpassung an veränderte Situationen sollen möglichst kurze *Behandlungszeiten* bei den Personenkontrollen gewährleistet werden. Betreuung, wenn nötig unter Beizug eines Arztes oder einer Ärztin, und Verpflegung sind vorgesehen.

c) Bei Kontrollen von grösseren Personengruppen (mehr als vier Personen) und Massenanhaltungen wird zwischen geplanten und spontanen Kontrollen unterschieden. Bei geplanten Kontrollen in der „GESA Waaghof“ richtet sich das Vorgehen nach dem erwähnten Betriebskonzept, das eine speditive Abarbeitung der Personenkontrollen gewährleisten soll. In jedem Fall soll die Triage mit der nötigen Genauigkeit in der kürzest möglichen Zeit entsprechend den unter Ziff. 2.2.3 b) genannten *Priorisierungen* durchgeführt werden können.

d) Besondere Beachtung verdient die Regelung der *Information der Angehörigen* von in Polizeigewahrsam oder vorläufig festgenommenen Personen. Angesprochen wird diese Fragestellung hier nur, soweit nicht die Staatsanwaltschaft oder Jugendanwaltschaft zuständig sind.

Dem Anspruch, Angehörige oder Arbeitgeber über den (vorübergehenden) Freiheitsentzug zu benachrichtigen, wurde unterschiedlich stattgegeben, die diesbezüglich geltende Regelung blieb gesamthaft hinter den rechtlichen Anforderungen zurück.

aa) Die Benachrichtigung von Angehörigen ist ein verfassungsmässiges *Grundrecht* jeder „Person, der die Freiheit entzogen wird“ (Art. 31 Abs. 2, letzter Satz BV). Diese Formulierung, die erst in der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der NR-Verfassungskommission eingefügt worden ist, bezieht sich auf *jeden Freiheitsentzug*, nicht nur auf solche gestützt auf die Strafprozessordnung. Umgekehrt wird in zeitlicher Hinsicht keine Vorgabe gemacht<sup>32</sup>. Während das PolG hierzu keine Bestimmung kennt, gebietet bspw. Art. 214 CH StPO die *umgehende* Benachrichtigung durch die Behörde selber, ausser die betroffene Person lehne dies ausdrücklich ab. In der Praxis hat sich die zu gewährende Möglichkeit der Benachrichtigung nach den Umständen resp. nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu richten (Natel verfügbar/Verbindung möglich; Dringlichkeit einer Mitteilung, Tages-/Nachtzeit). Die **Arbeitsgruppe** hält dafür, dass für die praktische Rechtsanwendung auch dieses Verfahrens-Grundrecht in einer Dienstvorschrift präzisiert wird.

bb) Die Information von *Angehörigen von Jugendlichen*, denen die Freiheit entzogen worden ist, gestaltet sich etwas komplizierter: Einerseits haben Jugendliche, gestützt auf Art. 31 Abs. 2 BV, das Recht der Benachrichtigung von Angehörigen bzw. einer Vertrauensperson. Die Forderung der *Commission pour la prévention de la torture (CPT)*<sup>33</sup>, wonach die Behörden in jedem Fall verpflichtet seien, Angehörige von Jugendlichen zu benachrichtigen, auch wenn sich der oder die Jugendliche der Benachrichtigung widersetze, berücksichtigt den Gehalt von Art. 12 des Übereinkommens über die Rechte der Kinder<sup>34</sup> nicht<sup>35</sup>.

In Anbetracht der interpretationsbedürftigen Rechtslage empfiehlt die **Arbeitsgruppe**, die Kantonspolizei möge in enger Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft, gestützt auf die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen, eine praxistaugliche Dienstvorschrift verfassen.

---

<sup>32</sup> Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 100.

<sup>33</sup> Vgl. FN 23, Ziff. 52.

<sup>34</sup> SR 0.107: „(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ Gemäss dieser Konvention gelten alle unter 18-Jährigen als Kinder, Art. 1, „soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.

<sup>35</sup> Vgl. auch die ähnlich lautende Stellungnahme des Bundesrates zu Ziff. 52 des CPT-Berichtes.

## **2.2.6 Medienfreiheit im Zusammenhang mit Ordnungsdienst**

### Festgestellte Sachverhalte:

Ein Medienschaffender, der sich mit einem (ausländischen) Presseausweis auswies, wurde kontrolliert, angehalten und in den Waaghof verbracht.

a) Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 wurden zwei Medienschaffende, von denen der eine einen Presseausweis vorwies, von den Einsatzkräften angehalten, in den Waaghof verbracht und dort einige Stunden festgehalten. In Kreisen der Medienschaffenden sorgte dieser Vorfall für Aufsehen über die Landesgrenzen hinaus. Die Arbeitsgruppe beauftragte deshalb den Medienbeauftragten des SiD, die Problematik des Umgangs mit Journalisten und insbesondere die Bedeutung eines Presseausweises als Legitimationsmittel gegenüber den Polizeikräften abzuklären.

b) Die Berufsbezeichnung Journalist ist – wie etwa auch die Bezeichnung Architekt – rechtlich nicht geschützt. Zwangsläufig führt dies immer wieder zu Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen zwischen „Möchtegern“- und Berufsjournalisten. Erschwert wird die Situation durch ein grosses Angebot von Presseausweisen jeglicher Art, die von Medienagenturen und im Internet angeboten werden. Als einziger „offizieller“ Schweizer Presseausweis ist der von den drei Berufsverbänden „impressum“, „comedia“ und „Syndikat Schweizer Medienschaffender SSM“ geschaffene gemeinsame Presseausweis anzusehen. Diese drei Berufsverbände führen ein einheitliches Berufsregister (BR). Voraussetzung für den Erhalt dieses Schweizer Presseausweises ist

- die Mitgliedschaft in einem der drei Verbände;
- die hauptberufliche Tätigkeit (d.h. mindestens 50% der Berufstätigkeit dem Journalismus gewidmet) als Medienschaffende/r während mindestens zwei Jahren für nach journalistischen Kriterien hergestellte Medienprodukte;
- die Anerkennung der „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“ mittels Unterschrift.

c) Für die Berufsverbände sind die im Berufsregister eingetragenen Medienschaffenden überprüfte Berufsjournalisten, die „nach höchsten ethischen Standards arbeiten, unabhängig und nicht in den Konflikt, den sie beobachten, verwickelt sind.“ Den Verbänden ist allerdings bewusst, dass verschiedene andere Presseausweise kursieren, die keine Garantie für die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze bieten, weil ihre Besitzer nicht an das Schweizer Berufsregister BR gebunden sind. Dazu kommt ein Heer von Praktikanten und Gelegenheitsjournalisten, welche erfahrungsgemäss keine Kenntnis von der zitierten Erklärung über die berufsethischen Standards haben und auch nicht Verbandsmitglieder



sind. Die Unterscheidung zwischen Inhaberinnen und Inhabern des Schweizer Presseausweises und nicht im Berufsregister BR eingetragenen Journalistinnen und Journalisten kann deshalb nach Meinung der **Arbeitsgruppe** höchstens Anhaltspunkte über die Seriosität eines oder einer Medienschaffenden geben. Ausländische Medienschaffende mit vergleichbarer Qualifikation haben schon wegen des Gleichbehandlungsgebotes die gleichen Rechten und Pflichten<sup>36</sup>.

d) Die bestehende, vom Departement veranlasste, Dienstvorschrift für die Kantonspolizei betreffend die Medienstelle und die Erteilung von Medienauskünften enthält nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** nicht notwendigerweise hinreichende Ausführungen über die Rechtsgrundlagen. Sie konzentriert sich im Wesentlichen auf die Koordination der Erteilung von Auskünften an Journalisten durch den/die Mediensprecher/in des Sicherheitsdepartementes. Mit Blick auf die auch in diesem Bereich in der Praxis – gerade im Umfeld möglicherweise unfriedlicher Demonstrationen – anspruchsvolle Rechtslage<sup>37</sup> empfiehlt die **Arbeitsgruppe** eine Ergänzung und Präzisierung, um die Polizeiangehörigen noch besser zu befähigen, die verschiedenen Interessen an Ort und Stelle gegeneinander abzuwägen. Bei Schwierigkeiten mit Medienschaffenden dürfte es ratsam sein, den/die Medienbeauftragte/n beizuziehen.

---

<sup>36</sup> Letztlich kann die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze nur im Einzelfall durch Anrufen des Schweizerischen Presserates (Schiedsgericht) objektiv überprüft werden.

<sup>37</sup> Vgl. BGE 130 (2004) I 369, 386, und BGE 130 I 388, 390 m.w.H.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 468.

## C Zusammenfassung

### 1 Ausgangslage

- Die Vorzeichen in Bezug auf allfällige Ausschreitungen anlässlich der unbewilligten Demonstration vom 26. Januar 2006 in Basel waren nicht gut. Ausschreitungen im gleichen thematischen Zusammenhang eine Woche zuvor in Bern, gravierende Sachbeschädigungen danach im Raum Basel mit Bekennerstreifen aus der notorisch gewaltbereiten Anti-WEF-Szene sowie verdeckte Demonstrationen nach Basel aus dieser Szene (parallel zu einer in Bern bewilligten Demonstration in gleicher Sache) ergaben das vorgängige Lagebild.
- Die Rechtslage
  - zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen (Polizeigesetz);
  - zur vorbeugenden Bekämpfung von Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren, BWIS) sowie
  - hinsichtlich der Verfolgung von Straftaten (StPO)einerseits und
  - in Bezug auf die Gewährleistung der verfassungsmässigen Grundrechteandererseits ist komplex und stellt an die Ausführenden hohe Anforderungen.
- Die Schnittstellen zwischen staatsschutzrelevanten und anderen polizeirechtlichen Aufgaben sind auf Grund der Formulierungen in der Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (samt Anhang 1) für die operationelle Umsetzung nicht hinreichend klar umschrieben. Um einerseits das Staatsschutzrecht des Bundes vollziehen zu können und andererseits der Geheimhaltung zu genügen, bedarf es konkreter Aufträge und organisatorischer Anpassungen:
  - Die Bestimmungen zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen gehören nicht in den BWIS-Rechtsbereich; sie komplizieren (auf Grund der VWIS und ihres Anhangs) die Rechtsanwendung unnötig und bergen systemimmanent das Risiko von Grundrechtsverletzungen;
  - insbesondere fällt die derzeitige Schnittstellenproblematik im Verhältnis zwischen der FG 9 der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei als nicht zweckmässig auf.
- Das Polizeigesetz weist Gesetzeslücken im Sinne planwidriger Unvollständigkeiten auf (Voraussetzungen für Fesselung und Fotografie), die vom Gesetzgeber behoben werden sollten.

## 2 Beurteilung des Vorgehens

- Die Umsetzung der vorgängigen Lagebeurteilung in einem Einsatzbefehl wurde diesen komplexen rechtlichen Anforderungen nicht in allen Teilen gerecht:
  - Eine Abgrenzung zwischen staatsschutzrelevanten und anderen Kriterien für die Durchführung von Personenkontrollen war in der Absicht nicht ersichtlich;
  - die Formulierung der Absicht bezüglich „Festnahmen“ nach Personenkontrollen war zu weit gefasst;
  - die Absicht betr. Aufklärung (mit Videoaufnahmen) von Personen, die sich (offenkundig an den verdeckt bekannt gegebenen Orten) versammelten, war zu wenig auf die gesetzlichen Voraussetzung einer konkreten Gefahr von Straftaten abgestimmt.
- Die daraus sich ergebende Auftragslage führte zu teilweise ungerechtfertigten Anhaltungen von Personen, die sich an Ort und Stelle ausweisen konnten und/oder keine genügenden Verdachtsmomente für ein Veranlassen oder Durchführen einer unbewilligten Demonstration oder gar für Straftaten lieferten;
- in einem Fall wurde ein Medienschaffender, der sich als solcher ausgewiesen hatte und kein den ethischen Standards von Berufsjournalisten nicht entsprechendes Verhalten zeigte, angehalten;
- den angehaltenen Personen wurde der Grund des vorübergehenden Freiheitsentzuges nicht nach einem einheitlichen Vorgehen, mehrfach nicht hinreichend, bekannt gegeben;
- die operationelle Vorbereitung und Führung in Bezug auf die Behandlung der angehaltenen Personen entsprach nicht in allen Teilen den rechtlichen Vorgaben:
  - Die genaue Identifizierung der angehaltenen Personen im Waaghof war zu wenig zweckmässig vorbereitet, was zu einer mehrheitlich überlangen Dauer des Freiheitsentzuges führte;
  - es wurden alle angehaltenen Personen fotografiert, auch wenn sie sich zweifelsfrei ausweisen konnten, was im ausser-strafprozessualen Rahmen nur nach wenigen Kriterien zulässig ist, die hier nicht gegeben waren (Aufnahmen ausschliesslich zur Gewährleistung der Rückgabe abgenommener Effekten an die richtigen Berechtigten sind u.U. unverzichtbar, hätten aber nach der Quittierung des Erhalts sofort vernichtet oder gelöscht werden sollen);
  - die Kleiderdurchsuchungen waren nicht klar geregelt und wurden uneinheitlich durchgeführt;
  - der Anspruch der angehaltenen Personen, Angehörige (oder Arbeitgeber) über den Freiheitsentzug zu informieren, war nicht klar geregelt, und er wurde nicht einheitlich gewährleistet.

- Die Polizeiangehörigen haben ihre Aufträge im unmittelbaren Kontakt mit angehaltenen Personen, namentlich im Waaghof, ganz überwiegend korrekt und freundlich erfüllt.

### 3 Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen

- Bezüglich Triage bei gleichzeitigen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen wurde im Waaghof eine Triagestelle eingerichtet und der Triageablauf provisorisch neu gestaltet (oben Ziff. 2.2.3 c aa) und bb));
- die erwähnte komplizierte und anspruchsvolle Rechtslage in heiklen Bereichen unmittelbarer Grundrechtseinschränkungen bedarf für die praktische Rechtsanwendung der verfassungskonformen Interpretation in klaren, leicht verständlichen Dienstvorschriften, der entsprechenden zusätzlichen Ausbildung und – soweit im Einzelfall nötig – der Aufträge und Anweisungen für den Einsatz;
- soweit es sich bei den festgestellten Sachverhalten um nicht verfassungsgemässe Beschränkungen von Grundrechten handelt, erscheinen diese nicht als besonders schwerwiegend. Sie sollen aber – wie zum grossen Teil bereits auch auf Grund eigener Auswertungen und Erkenntnisse der Kantonspolizei geschehen – rasch zum Anlass für nachhaltige und konsistente Optimierungen genommen werden:
  - Der Entwurf eines Gesamtkonzeptes bezüglich in jeder Hinsicht rechtskonformer Abläufe bei zeitgleichen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen liegt vor;
  - mehrere *Dienstvorschriften* zu den in diesem Bericht behandelten polizeilichen Aufgabenerfüllungen liegen im Entwurf vor oder deren Grundlagen werden systematisch erarbeitet, so zu den Themenkreisen:
    - ◆ Generell (in allen einzelnen Dienstvorschriften, soweit separat nötig)
      - Gesetzesgrundlagen und -schränken (einschliesslich völkerrechtliche Bestimmungen und weitere Richtlinien)
      - Verhältnismässigkeit
      - Eigenschutz, Schutz Dritter, taktische Belange
      - Persönlichkeitsschutz
      - Information, Rechtsmittel
      - Persönliches Verhalten
      - Rapportierung
    - ◆ Personenkontrollen
      - Ort der Durchführung
      - Sicherstellen der Kommunikation
      - Grundangabe, weitere Informationen bei Beendigung der Kontrolle
      - Ablaufschema als Entscheidungshilfe mit entspr. Kriterien/Rechtsgrundlagen
    - ◆ Anhaltungen
      - Kriterien, praktisch
      - Benachrichtigung von Angehörigen, Arbeitgeber
      - Transport
    - ◆ Polizeigewahrsam
    - ◆ Vorläufige Festnahme, Festnahme

- ◆ Fesselung
  - Art der Fesselung
  - Diskretion, wo möglich
- ◆ Kleiderdurchsuchung
  - Verschiedene verwandte Begriffe/Massnahmen (Grobdurchsuchung, Kleiderdurchsuchung, körperliche Untersuchung)
  - Anordnungsbefugnis
  - praktische Kriterien
  - Durchführungsmodalitäten, Diskretion
  - Kontrollintensität
- ◆ Abnahme von Effekten, Fahrzeugen, Tieren
  - Praktische Kriterien, je nach Art der Effekten
  - Beweismittel, Spuren
  - Massnahmen zur Sicherstellung der Rückgabe an den/die Berechtigten
  - Spezielle Beachtung allfälligen Medikamentenbedarfs
- ◆ Erkennungsdienstliche Behandlung
  - Datenvermeidung und Datensparsamkeit
  - Unterschiedliches Vorgehen je nach Rechtsgrundlage
  - Alte Menschen, Gesundheitszustand
  - Information
- ◆ Datenbearbeitung, Datenschutz im Besonderen
  - Nicht elektronische Datenbearbeitung
  - Elektronische Datenbearbeitung
- ◆ Jugendliche im Besonderen
- ◆ Medienfreiheit, Umgang mit Journalistinnen/Journalisten (Vorschrift bearbeitet durch Departement)

Die **Arbeitsgruppe** erhielt den Eindruck, dass die Kantonspolizei mit den bereits vorgenommenen und noch in Bearbeitungen begriffenen Massnahmen die nötigen Verbesserungen rasch und konsequent anstrebt.

\*\*\*\*\*

Basel, 8. Dezember 2008

Namens der Arbeitsgruppe

gez. Dr. iur. Christoph Meier

## Beilagen

1. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „Datenschutz“
2. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „polizeiliche Massnahmen“

# **Bericht**

**über die Tätigkeit der vom Vorsteher des Sicherheitsdepartementes des Kantons Basel-Stadt eingesetzten Arbeitsgruppen**

**betreffend „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“**

**im Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration**

**vom 26. Januar 2008**

**8. Dezember 2008**

## **Inhaltverzeichnis**

<b>A</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>B</b>	<b>Arbeit der Arbeitsgruppe</b>	<b>5</b>
1	Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht	5
2	Überprüfungen durch die Arbeitsgruppe	6
2.1	<i>Datenschutz</i>	6
2.1.1	Generelle Hinweise	7
2.1.2	Identitätsüberprüfungen	9
2.1.3	Fotografische und Videoaufnahmen	10
2.1.4	Personenkontrollkarten	13
2.1.5	Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung	13
2.1.6	ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei)	14
2.1.7	Staatsschutz	15
2.1.8	Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane	20
2.2	<i>Polizeiliche Massnahmen</i>	21
2.2.1	Personenkontrollen und Anhaltung	21
2.2.2	Transporte und Fesselung	23
2.2.3	Triage, Behandlung Jugendlicher	26
2.2.4	Kleiderdurchsuchung	27
2.2.5	Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen	29
2.2.6	Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst	32
<b>C</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>34</b>
1	Ausgangslage	34
2	Beurteilung des Vorgehens	35
3	Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen	36

## A Einleitung

1. Im Zusammenhang mit dem in Davos stattfindenden World Economic Forum (WEF) führten Anhänger der so genannten Anti-WEF-Bewegung Aktionen in verschiedenen Städten in der Schweiz durch. Die Kantonspolizei Basel-Stadt erhielt Hinweise, wonach auch in Basel am Samstag, den 26. Januar 2008, eine Kundgebung stattfinden solle. Ein Bewilligungsgesuch war bei den Behörden nicht eingereicht worden. Zwei Tage vor der geplanten Aktion wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge und Sachbeschädigungen von mutmasslichen Sympathisanten der Bewegung verübt. Die Kantonspolizei rechnete, auch aufgrund früherer Erfahrungen, mit massiven Ausschreitungen an der nicht bewilligten Kundgebung in Basel vom 26. Januar 2008. Sie bereitete deshalb einen Einsatz vor mit der Absicht, grössere Ansammlungen gewaltbereiter Demonstranten schon im Ansatz zu verhindern. Die durch Polizeiangehörige der Konkordatskantone verstärkten Basler Ordnungskräfte wurden so um die erwarteten Versammlungsorte disponiert, dass sie bei Gewaltexzessen gegen Personen und Sachen sofort hätten einschreiten können. Im Verlaufe des 26. Januar 2008 beobachteten die Einsatzkräfte namentlich bekannte Führungspersonen dieser Szene in Begleitung von weiteren mutmasslichen Aktivisten. Diese Personen wurden polizeilich angehalten und mittels Gefangenentransportwagen in die Besammlungsstelle im Waaghof verbracht; dies, bevor sich ein erkennbarer Demonstrationzug formiert hatte. Insgesamt wurden 66 Personen, von denen 41 als Sympathisanten der Anti-WEF-Szene eingestuft wurden, einer Identitätsüberprüfung und teilweise weitergehenden Kontrollen unterzogen. Darunter befanden sich auch mehrere Minderjährige. Anschliessend wurden die Kontrollierten bis zu ihrer Entlassung, die noch am Abend des 26. Januar 2008 erfolgte, in Sammelarrestzellen verbracht. Die Aufenthaltsdauer betrug in einzelnen Fällen bis knapp über sechs Stunden.

In der Presse und in mehreren Beschwerdeeingaben an das Sicherheitsdepartement wurde im Nachgang zum Einsatz vom 26. Januar 2008 scharfe Kritik am Vorgehen der Ordnungskräfte erhoben. Dieses wurde als übertrieben hart und insgesamt unverhältnismässig eingestuft, vor allem was die Behandlung der angehaltenen Personen im Waaghof betraf.



2. Am 1. Februar 2008 ordnete der Vorsteher des Sicherheitsdepartements in der Folge eine Administrativuntersuchung zur Abklärung der Sach- und Rechtslage bezüglich des Einsatzes der Kantonspolizei Basel-Stadt am 26. Januar 2008 an. Der anfangs März 2008 der Öffentlichkeit vorgestellte Untersuchungsbericht enthält zahlreiche *Empfehlungen* mit dem Antrag an den Auftraggeber, diese zu prüfen und die notwendigen Schritte zu ihrer Umsetzung bei künftigen Einsätzen der Kantonspolizei mit einem vergleichbaren Szenario in die Wege zu leiten.
3. Aufgrund der Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Untersuchungsbericht rief der Vorsteher des Sicherheitsdepartements Basel-Stadt (SiD) zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung des Unterzeichnenden ins Leben: Einerseits eine Arbeitsgruppe „Datenschutz“, andererseits eine mit der Bezeichnung „polizeiliche Massnahmen“. Die Aufträge und die personelle Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen sind aus den als Beilage angefügten Schreiben des Departementsvorstehers vom 1. April 2008 ersichtlich.
4. Am 1. April 2008 fand eine erste konstituierende Sitzung beider Gruppen in Anwesenheit des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes statt. An dieser Sitzung wurde das weitere Vorgehen diskutiert und der Zeitplan unter Berücksichtigung der EURO 08 festgelegt.

Am 17. April 2008 fand eine weitere Sitzung beider Arbeitsgruppen statt, an welcher der Leiter des Kriminalkommissariates über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) orientierte.

Am 28. Mai 2008 wurde ein Hearing der Arbeitsgruppe „Datenschutz“ mit der Co - Leiterin der Ombudsstelle durchgeführt. An dieser Sitzung kamen generelle Anliegen dieser Behörde und spezielle Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz vom 26. Januar 2008 zur Diskussion.

An einer weiteren Sitzung beider Arbeitsgruppen am 24. Juni 2008 wurden Teilberichte „Datenschutzfragen“ und „polizeiliche Massnahmen“ behandelt.

Im Juli 2008 erstattete der Unterzeichnende dem Auftraggeber einen Zwischenbericht. Dieser Zwischenbericht wurde in aktualisierter Form in den vorliegenden Schlussbericht integriert.

Am 12. November 2008 nahmen die Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit wieder zur Behandlung des am 31. Oktober 2008 von der Polizeileitung vorgelegten Berichtes „polizeiliche Massnahmen“ auf. An weiteren Sitzungen vom 17. November und 2. Dezember 2008 wurde der Entwurf des Gesamtberichts diskutiert und materiell bereinigt.

An diesen Sitzungen nahm der beigezogene Experte für Polizeirecht teil.

Wegen der thematischen Nähe bzw. der Überschneidung der beiden Themen *Datenschutz* und *polizeiliche Massnahmen* sind die beiden ursprünglichen Arbeitsgruppen für die hier erwähnten Sitzungen im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher zu einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen worden.

Nebst den aufgeführten Sitzungen liessen sich der Datenschutzbeauftragte und der Unterzeichnende bei der Kantonspolizei über das ARAP - System orientieren. Ferner fanden Besprechungen mit der Leitung des Staatsarchivs betreffend Fragen der Aktenvernichtung und mit dem Medienbeauftragten des SiD betreffend den Umgang der Polizei mit Journalisten sowie zahlreiche weitere Einzelkontakte statt.

## **B Arbeit der Arbeitsgruppe(n)**

### **1 Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht**

Im Rahmen der *Administrativuntersuchung* betreffend die Polizeiaktion vom 26. Januar 2008 wurden die Abläufe bei der Kontrolle und Befragung der im Verlaufe der Aktion angehaltenen Personen untersucht; dabei wurde der Handhabung der einschlägigen Vorschriften für den Umgang mit Personendaten, vor allem was den Informationsaustausch zwischen der Kantonspolizei und der Fachgruppe 9 der Staatsanwaltschaft bzw. dieser und den Staatsschutzorganen des Bundes betraf, besondere Beachtung geschenkt. Aus zeitlichen Gründen war es im Verlaufe der Abklärungen nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die komplexen Informationsflüsse zu gewinnen. Im Administrativ-Untersuchungsbericht wurde deshalb vorgeschlagen, eine Anzahl festgestellte Vorkommnisse kritisch zu überprüfen, namentlich:

- Identitätsüberprüfungen unter Beachtung einer möglichst geringen Eingriffsintensität, d.h. grundsätzlich vor Ort und nur unter den Voraussetzungen von § 35 PolG in einer Dienststelle;
- frühzeitige Triage der angehaltenen Personen mit entsprechend ausgerichteten Kontrollen, v.a. bezüglich Jugendlicher;

- 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 Durchsuchung mit Konzentration auf Personen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; Trennung dieser von den übrigen Personen;
- Grundsätze betr. Zwangsmassnahmen bei Anhaltung und während des Transportes;
- Reduktion des administrativen Aufwandes zur Erhebung der persönlichen Daten. Zusätzliche Befragungen bei Personen, bei denen strafbare Handlungen zur Diskussion stehen. Bereitstellen einer ausreichenden 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.

## **2 Überprüfungen durch die Arbeitsgruppen**

Nachfolgend werden die aufgeführten Punkte – entsprechend dem Auftrag des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes – in „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“ aufgeteilt, auch wenn sich gewissen Problemstellungen überlagern und sie daher unter beiden Aspekten behandelt werden.

### **2.1 Datenschutz**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise:

- Generelle Hinweise (Ziff. 2.1.1)
- Identitätsüberprüfungen (Ziff. 2.1.2)
- Fotografische und Videoaufnahmen (Ziff. 2.1.3)
- Personenkontrollkarten (Ziff. 2.1.4)
- Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung (Ziff. 2.1.5)
- ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei) (Ziff. 2.1.6)
- Staatsschutz (Ziff. 2.1.7)
- Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane (Ziff. 2.1.8)

### 2.1.1 Generelle Hinweise

#### Festgestellte Sachverhalte:

Anlässlich einer Demonstration am 19. Januar 2008 in Bern im gleichen thematischen Zusammenhang kam es zu Ausschreitungen, die einen polizeilichen Grosseinsatz nötig machten. Die Kantonspolizei erhielt Hinweise, dass die gleichen Gruppierungen via Internet und SMS zu einer Demonstration am 26. Januar 2008 nach Basel aufriefen. Am 24. Januar 2008 wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge gegen Autos der Luxusklasse verübt und im Areal der Fa. Novartis AG Sachbeschädigungen mit Farbbehältern begangen. Diesbezüglich gingen Bekennerschreiben der Anti-WEF-Bewegung ein.

Während andere Kreise ein Gesuch für eine Demonstration am 26. Januar 2008 in Bern einreichten und eine entsprechende Bewilligung erhielten, wurde für Basel kein Bewilligungsgesuch eingereicht.

a) Datenbearbeitungen (und andere [polizeiliche] Massnahmen) von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft stützen sich auf und unterliegen den Beschränkungen von drei verschiedenen Gesetzgebungen:

- Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>1</sup> und Datenschutzrecht des Bundes (Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)<sup>2</sup>;
- kantonales Polizeirecht (Polizeigesetz [PoLG]<sup>3</sup>, sowie [teilweise] Übertretungsstrafgesetz<sup>4</sup>) und basel-städtisches Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz)<sup>5</sup>;
- kantonales Strafprozessrecht (Strafprozessordnung [StPO]<sup>6</sup>, und Jugendstrafprozessordnung<sup>7</sup>, beide bis 31.12.2010, dann abgelöst durch Bundesrecht).

---

<sup>1</sup> SR 120 und Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS, SR 120.2).

<sup>2</sup> SR 235.1; dazu gehören auch ratifizierte und damit verbindliche völkerrechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit Datenschutz, so die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechten und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II, SR 0.103.2), das (Europäische) Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SR 0.235.1) mit Zusatzprotokoll bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SR 0.235.11) sowie nun auch Schengen-spezifische Datenschutzvorschriften (vgl. SAA, SR 0.360.268.1, Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro, (N-SIS-Verordnung, SR 362.0); Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG, Medienmitteilung EJPD v. 19.11.2008, noch nicht im BBl). Vgl. dazu BEAT RUDIN, Datenschutzgesetze – fit für Europa, Europarechtliche Anforderungen an die schweizerischen Datenschutzgesetze, in: DIGMA: 2/2007, passim.

<sup>3</sup> SG 510.100.

<sup>4</sup> SG 253.100.

<sup>5</sup> SG 153.260.

<sup>6</sup> („ÜStG“)SG 257.100.

<sup>7</sup> SG 257.500.

Alle drei Rechtsgrundlagen stimmen mit Blick auf den Datenschutz hinsichtlich grundrechtlicher Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen überein: *Gesetzliche Grundlage, Zweckbestimmung, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit und Rechtsschutz*, was deren richtige Anwendung in der Praxis nicht notwendigerweise immer einfacher macht. In bestimmten Situationen ist es möglich, dass alle drei Gesetzgebungen als Grundlage für eine polizeiliche Intervention (z.B. Identitätskontrolle) in Frage kommen können, je nach Beurteilung des *Verhaltens* und/oder der *möglichen Zugehörigkeit* einer Person zu einer Gruppe oder einer Gruppe von Personen.

b) Personendaten dürfen - das Vorliegen der gesetzlichen Grundlagen vorausgesetzt - insoweit bearbeitet werden, als dies für die Erfüllung der spezifischen Aufgabe zwingend erforderlich und geeignet ist. Damit wird das *Verhältnismässigkeitsprinzip*<sup>8</sup> angesprochen. Dieses hat bei Polizeieinsätzen mit überraschend ändernden Szenarien eine besondere Bedeutung. Bei jedem Einsatz muss deshalb sorgfältig und gezielt definiert werden, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Daten erhoben werden dürfen. Einerseits muss die Handlungsfähigkeit der Polizei gewährleistet sein, andererseits müssen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und der *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* respektiert werden. Bei der entsprechenden Beurteilung ist zu differenzieren, ob es sich um einen Einsatz *präventiver* oder einen *repressiver* Natur handelt. Im zweitgenannten Fall, für den der strafprozessuale Rechtsrahmen massgebend ist, sind bspw. weitergehende sachdienliche Fragen zur Erhärtung oder Widerlegung des Anfangsverdachts notwendig und rechters. In jedem Fall muss aber eine unter Zeitdruck getroffene Erstbeurteilung der Rechtsgrundlage in Bezug auf den massgebenden Rechtsrahmen so rasch als möglich datenschutzmäässig überprüft und wenn nötig revidiert werden.

c) In §13 des Entwurfs zu einem neuen (kantonalen) Informations- und Datenschutzgesetz wird dieser Grundsatz mit den Begriffen „Datensparsamkeit“ und „Datenvermeidung“ viel deutlicher umschrieben als im bisherigen Gesetz. Welche Massnahmen nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Polizeialltag *wie* im Einzelnen umgesetzt werden, um dem künftig so präzisierten Aspekt der Verhältnismässigkeit wirksam Nachachtung zu schenken, kann nicht im Voraus definiert werden. Es ist Sache der Polizeikommando, diese Vorgaben in der Rechtsanwendung einerseits generell (Dienstvorschriften) und – soweit nötig zusätzlich – bei Einsätzen konkret festzulegen, die Einsatzkräfte auf geeignete Weise auszubilden und sie für die Datenschutzproblematik weiter zu sensibilisieren.

---

<sup>8</sup> Art. 5 Abs. 2 BV.

### 2.1.2 Identitätsüberprüfungen

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Mehrere Personen, auch Minderjährige, wurden zu unterschiedlichen Zeiten an verschiedenen – vom jeweilig hauptsächlichen Geschehen teilweise entfernten – Orten überprüft. Obwohl sich alle ausweisen konnten und kein hinreichender Anfangsverdacht auf mindestens eine aktive Rolle bei einer unbewilligten Demonstration (oder ein anderweitig sanktionierbares Verhalten) vorlag, wurden sie – wohl gestützt auf den Passus „möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PolG durchführen“ – angehalten und zur näheren Überprüfung dem Waaghof zugeführt.

- a) Die *praktische* Abwicklung einer **Identitätsüberprüfung** erfolgt mit Hilfe der so genannten Personenkontrollkarten. Bereits dafür haben Polizeiangehörige eine erste Entscheidung zu treffen, nach welcher Rechtsgrundlage eine Identitätsüberprüfung, d.h. eine Personenkontrolle (vgl. § 34 PolG, § 39 ÜStG), vorgenommen werden darf oder muss; diese Entscheidung hat sich auf einen Anfangsverdacht zu stützen, der in jedem Fall gegeben sein muss (BGE 109 [1983] IA 150).
- b) Die grüne Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die *keiner aktuellen* Straftat verdächtigt werden (Prävention [einschliesslich § 39 Abs. 2 ÜStG, wonach Zuwiderhandelnde in Polizeigewahrsam genommen werden dürfen<sup>9</sup>]; BWIS [vgl. Art. 12 BWIS, Art. 9 i.V.m. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1, Ziff. 9], sowie Fahndung nach ausgeschriebenen Personen). Auf dieser Karte sind u.a. Rubriken für die üblichen Personalien (polizeiintern: einfache Personalien) aufgedruckt. Die Karte dient als Grundlage der Erstellung eines Rapportes im ARAP - System der Polizei. Das ARAP bezweckt die Erstellung und Qualitätssicherung von Rapporten, Berichten, etc. Es hat auch die Funktion eines elektronischen Journals (vgl. unten, Ziff. 2.1.6).
- c) Die gelbe Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die einer *aktuellen* strafbaren Handlung verdächtigt werden (§§ 34 und 35 PolG; §§ 3 Abs. 1, 67 StPO BS; Art. 215, 217 CH StPO<sup>10</sup>). Entsprechend sind darauf mögliche Arten von strafbaren Handlungen und Täterkategorien vermerkt.

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu unten, Ziff. 2.1.3 d.

<sup>10</sup> Als Vergleich mit dem künftigen Bundesrecht: AS 2007 6977; Inkraftsetzung auf den 1.1.2011.

Beim Einsatz vom 26. Januar 2008 wurden nebst den erwähnten Karten in einzelnen Fällen Fragebogen für zusätzliche, spezifische Abklärungen (Grund des Aufenthaltes an einer Örtlichkeit in der Stadt, Begleitpersonen) verwendet. Diese Fragebogen wurden gestützt auf § 40 PolG („Befragung“) ausgearbeitet. Danach kann eine Person über Sachverhalte befragt werden, deren Kenntnis zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe von Bedeutung ist. Im Gegensatz zu §§ 34 und 35 PolG, die – wie erwähnt – einen Anfangsverdacht bezüglich eines Verstosses gegen die Rechtsordnung voraussetzen, genügen für Befragungen nach § 40 Abs.1 PolG Sachlagen oder Hinweise, die ein polizeiliches Einschreiten zum Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Ziff. 1 PolG) als notwendig erscheinen lassen. Es besteht eine Pflicht zur Aussage, wenn damit eine Gefahr für Leib und Leben abgewendet werden kann. Diese Aussagepflicht entfällt, wenn die Person eines strafbaren Verhaltens beschuldigt wird oder sie sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen kann.

Diese polizeiliche Aufgabenerfüllung ist in verschiedener Hinsicht sehr anspruchsvoll und bedarf der klaren, die gesetzlichen Grundlagen verdeutlichenden Dienstvorschriften (und gegebenenfalls [auch abgrenzender] Aufträge) sowie der Aus- und permanenten Fortbildung (Rechtsentwicklung).

### **2.1.3 Fotografische und Videoaufnahmen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Während des ganzen Nachmittags des 26. Januar 2008 wurden im Zusammenhang mit diesem Polizeieinsatz an verschiedenen, von der Polizei ermittelten Besammlungsorten (z.B. Marktplatz, Barfüsserplatz, Theaterplatz), Videoaufnahmen über in diesem Zusammenhang verdächtige Ansammlungen bzw. (kleinere) Personengruppen gemacht. Ferner wurden alle in den Waaghof verbrachten Personen fotografiert.

a) Auch hinsichtlich fotografischer und Videoaufnahmen bestehen verschiedene Rechtsvorschriften: Einerseits § 39 PolG (Erkennungsdienstliche Behandlung, [generelle] Kompetenznorm für eine entsprechende Grundrechtseinschränkung) und § 58 PolG als Spezialtatbestand im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, andererseits § 76 StPO BS (mit materiellem Querverweis auf § 39 PolG).

b) Nach § 58 PolG können aus Gründen der Beweissicherung Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung aufgenommen werden, sofern die *konkrete* Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden. Im Untersuchungsbericht vom März 2008 wurde kritisiert, dass die *Videoaufnahme* einer Personengruppe auf dem Theaterplatz und die *fotografischen Aufnahmen* sämtlicher angehaltenen Personen im Waaghof nicht auf § 58 PolG gestützt werden konnten, da das Erfordernis einer Beweissicherung in Bezug auf bekannte oder geplante Straftaten nicht gegeben war.

Zwar wurden zwei Tage vor der geplanten Kundgebung von mutmasslichen Anti-WEF-Sympathisanten Brandanschläge und Sachbeschädigungen in Basel und Umgebung verübt; am 26. Januar 2008 waren jedoch keinerlei Straftaten im Zusammenhang mit der geplanten Kundgebung gemeldet worden und es bestanden aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen keine *konkreten* Verdachtsmomente, dass eine oder mehrere der gefilmten oder fotografierten Personen in diese im Vorfeld verübten Anschläge verwickelt gewesen sein könnten.

c) Die **Arbeitsgruppe** verkennt nicht, dass die Beurteilung der Nachrichtenlage hinsichtlich gesetzlich erlaubter zu treffender Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht einfach war: Die Brandanschläge und Sachbeschädigungen im Vorfeld der geplanten Kundgebung vom 26. Januar 2008 konnten von der Kantonspolizei als konkrete und bedrohliche Hinweise für ein gewalttätiges Vorgehen von Aktivisten auch am 26. Januar 2008 gewertet werden. Neben diesen Straftaten, deren Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration vermutet werden durfte, waren auch die (verdeckten) Aufrufe einer notorisch gewaltbereiten Organisation zur Besammlung an bestimmten Orten und deren offenkundige Befolgung durch mehrere Dutzend Leute bekannt. Demzufolge ist zwischen den Aufnahmen im öffentlichen Raum (ermittelte Besammlungsorte) und denjenigen im Waaghof zu unterscheiden.

Aufnahmen bei einer Besammlung zu einer öffentlichen Veranstaltung unterliegen dem Gesetzesvorbehalt der *konkreten* Gefahr (§ 58 Abs. 1 PolG), dass *Straftaten* begangen werden (Prognose). Hier zeigt sich eine rechtliche Schwierigkeit: Die Übertretung der blossen Ordnungsvorschrift *Veranlassen oder Durchführen einer nicht bewilligten Versammlung oder Demonstration*, § 39 Abs. 1 ÜStG, reicht bei einer verfassungskonformen Auslegung als „Straftat“ nicht aus, um die informationelle Selbstbestimmung auf diese Weise einzuschränken<sup>11</sup>. Da § 58 Abs. 1 PolG keinen Unterschied zwischen bewilligten und unbewilligten Versammlungen macht, kann die Rechtstatsache einer unbewilligten Veranstaltung *allein* noch nicht die als Voraussetzung für Aufnahmen verlangte Straftat sein. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bedarf es für die Aufnahme von Teilnehmerinnen oder Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung gemäss § 58 Abs. 1 PolG demnach der konkreten Gefahr des Begehens von *Gewalt- oder nötigenden Straftaten* bspw. in der Form von vorsätzlichen Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, Nötigung, vorsätzlichen Störungen des öffentlichen Verkehrs, Landfriedensbruchs usw.

---

<sup>11</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 167, 586f.



Ob die Annahme einer *konkreten* Gefahr von Straftaten dieser Qualität anlässlich der Besammlung auf dem Theaterplatz gerechtfertigt war, ist eine Frage innerhalb eines Beurteilungsspielraums der Polizei<sup>12</sup>. Für die Vertretbarkeit der Annahme einer Gefahr von Straftaten der genannten Schwere sprechen grundsätzlich die unter Ziff. 2.2.1 festgestellten Sachverhalte, ferner möglicherweise der Inhalt der vertraulichen Liste (gem. Art. 11 Abs. 2 BWIS), der der Arbeitsgruppe aus Geheimhaltungsgründen jedoch nicht bekannt ist, dagegen der Grundrechtsschutz verbunden mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Schwere der abzuwendenden Gefahr). Die **Arbeitsgruppe** kann diesbezüglich ohne inhaltliche Kenntnis der erwähnten Liste nicht abschliessend Stellung nehmen.

d) Wegen der beschriebenen Anhaltungen ist es zu keinen strafbaren Handlungen gekommen. Demzufolge können nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** die fotografischen Aufnahmen im Waaghof nicht auf die StPO abgestützt werden. Danach bleiben zwei mögliche Rechtsgrundlagen für diese erkenntungsdienstliche Behandlung:

aa) Einerseits § 39 Abs. 2 ÜStG in Verbindung mit § 39 Abs. 2 Ziff. 4 PolG, wenn sich eine solche zur sicheren Identifizierung der in Gewahrsam genommenen Personen als notwendig erweist. Zu beachten ist dabei allerdings, dass § 39 ÜStG die Gewahrsamnahme nur gegenüber Personen erlaubt, die eine gewisse Organisations- oder Führungsrolle („veranlassen“ oder „durchführen“) übernommen haben; die blosser Teilnahme genügt nicht. Diese Einschränkung ergibt sich (mindestens) für eine *präventive* Massnahme aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Ob eine Person eine solche Organisations- oder Führungsrolle ausgeübt hat, kann u.U. jedoch wiederum nur mittels Aufnahmen am Besammlungsort rechtsgenügend nachgewiesen werden (Bildvergleich).

bb) Falls bei Anhaltungen mehrerer Personen gleichzeitig oder gar Massenanhaltungen persönliche Effekten abgenommen werden, kann sich eine fotografische Aufnahme als notwendig erweisen, um sicher zu stellen, den einzelnen Personen bei ihrer Entlassung ihr Eigentum (abgenommene Effekten) zweifelsfrei wieder zurückgeben zu können. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Datenschutzzusammenhang folgt, dass Aufnahmen ausschliesslich zu diesem Zweck bei der Rückgabe der Effekten (nach Möglichkeit im Beisein der betroffenen Person) unmittelbar vernichtet oder gelöscht werden.

---

<sup>12</sup> In § 2 Abs. 1 Ziff. 1 PolG wird die Aufgabe der Polizei u.a. mit dem Verhüten oder Abwehren „unmittelbar drohender Gefährdungen“ umschrieben. Zwischen „Gefahr“ und „Gefährdung“ liegt u.a. ein Intensitätsunterschied (vgl. MARKUS MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, Rz. 50ff., 59ff.).

#### **2.1.4 Personenkontrollkarten**

Festgestellte Sachverhalte:

Die Personalien der identifizierten Personen wurden auf Personenkontrollkarten festgehalten.

Bezüglich der Anwendung der **Personenkontrollkarten** wie auch der zusätzlichen Befragung nach § 40 PolG ist speziell zu bemerken, dass diese nicht in einer Art Automatismus, sondern nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (oben, Ziff. 2.1.1, b) erfolgen muss (künftige Präzisierung vgl. oben Ziff. 2.1.1, c). Das Ausfüllen von Personenkontrollkarten ist eine Form der Datenbearbeitung, die derjenigen der Identitätsüberprüfung (Personenkontrolle, vgl. oben, Ziff. 2.1.2) folgt, vorausgesetzt, dass die Sachlage (Umstände) und die erhobenen Personendaten (z.B. Fahndung) dies rechtfertigen. Die separate Aufbewahrung bzw. Vernichtung von Personenkontrollkarten richtet sich nach den einschlägigen Datenschutzvorschriften (§ 57 PolG, kantonales Datenschutzgesetz). Die Handhabung erfolgte korrekt.

#### **2.1.5 Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung; Staatsarchiv**

a) Was die *Einsichtnahme* und *Löschung* der am 26. Januar 2008 erhobenen personenbezogenen Daten und fotografischen Aufnahmen anbetrifft, sicherte die Polizei nach dem 26. Januar 2008 eine Vernichtung nach drei Monaten zu, sofern sich keine Hinweise auf ein strafbares Verhalten einzelner Personen ergäben. Im Rahmen dieser Verfahren wurde den Beschwerdeführern Akteneinsicht in die personenbezogenen Akten und in die Akten des Administrativverfahrens gewährt, soweit darin Stellungnahmen der Polizei zu den Beschwerdefällen enthalten waren<sup>13</sup>.

b) Die Unterlagen aller kontrollierten Personen (mit Ausnahme der in den Beschwerdedossiers abgelegten Kopien) wurden von der Polizei fristgemäss Ende April 2008 dem *Datenschutzbeauftragten* zwecks Löschung übergeben. Dieser leitete sie in Beachtung der Anbietungspflicht nach § 7 des kantonalen Archivgesetzes<sup>14</sup> und § 18 Datenschutzgesetz an das *Staatsarchiv* weiter, welches mit Schreiben vom 25. Juni 2008 die Entgegennahme der Aktenordner bestätigte. Es wird darin speziell darauf hingewiesen, dass aufgrund des Rückkoppelungsverbots und der gesetzlichen Schutzfristen die Akten als vernichtet gelten.

---

<sup>13</sup> Diese Daten sind in den Beschwerdedossiers abgelegt.

<sup>14</sup> Gesetz über das Archivwesen, SG 153.600.

Eine Akteneinsicht in Dienstbefehle und generelle Dienstanweisungen wurde hingegen abgelehnt (vgl. Verfügung des SiD vom 25. Juni 2008; in Übereinstimmung mit BGE 128 (2002) I 167)<sup>15</sup>. Die entsprechenden Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

c) Anlässlich einer Besprechung mit der Leitung des Staatsarchivs am 15. Juli 2008 wurde gegenüber dem Datenschutzbeauftragten und dem Unterzeichnenden der Wunsch geäußert, in einer Stellungnahme zuhanden der Arbeitsgruppe die gesetzlichen Aufgaben und die Rolle des Staatsarchivs im vorliegenden Zusammenhang zu erläutern. Ein besonderes Anliegen des Staatsarchivs geht dahin, das Verfahren der Aktenlöschung, das vermehrt auch elektronische Datenträger umfasst, bekannter zu machen und die anderen Behörden auf die Möglichkeit einer fachkundigen Beratung, auch bei der Einrichtung oder Erneuerung bestehender Archivierungsanlagen, hinzuweisen.

#### **2.1.6 ARAP**

Auch nach Vernichtung der Personenkontrollkarten als Datenträger bleiben die entsprechenden elektronischen Einträge im *ARAP* - System gespeichert, bis sie im Rahmen der speziellen Lösungsfristen dieses Systems automatisch entfernt werden. Eine aktive Bewirtschaftung (von Löschungen) findet nicht statt. Diese in der Dienstanweisung 151.010 enthaltenen Lösungsfristen sind vom Datenschutzbeauftragten geprüft und genehmigt. Auch die Zugriffsrechte sind korrekt administriert. Nach Angaben der Polizeileitung besteht das wesentliche Element dieses elektronischen Journals darin, nachvollziehen zu können, ob und wann eine Person kontrolliert worden ist. Die **Arbeitsgruppe** ist der Auffassung, dass die passive Lagerung derartiger Daten im System nicht problematisch sei und allfällige abweichende Lösungsfristen eher Anlass für eine Ungleichbehandlung Betroffener bieten könnten.

---

<sup>15</sup> Vgl. auch MARKUS MOHLER, Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform, in: AJP 4/2007, 466.

### 2.1.7 Staatsschutz

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Die Kantonspolizei rechnete anlässlich dieser Demonstration mit Ausschreitungen, die sie als gewalttätigen Extremismus – und damit BWIS-relevant – einstuft. Durch die Anhaltungen sollte diesbezüglich auch ein möglichst grosser Erkenntnisgewinn erzielt werden.

Die vertrauliche Liste des DAP (Art. 11 Abs. 2 BWIS/Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS) war (wie beim Justizdepartement und der Staatsanwaltschaft) sowohl im Sicherheitsdepartement wie bei der Kantonspolizei vorhanden.

Einzelne *Exponenten* (Art. 11 Abs. 2 lit. b BWIS) von Organisationen und Gruppierungen waren der Kantonspolizei weder mitgeteilt worden, noch sonst bekannt (abgesehen vom individuellen Erinnerungsvermögen). Der Kantonspolizei waren Angehörige von aufgelisteten Organisationen oder Gruppierungen unbekannt.

Die Personalien der von der Kantonspolizei im Zusammenhang mit dieser Demonstration identifizierten Personen wurden der FG 9 der Staatsanwaltschaft übermittelt. Die FG 9 ihrerseits hat diese an den DAP weitergeleitet.

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung wurde ausgeführt, dass eine beim *Dienst für Analyse und Prävention (DAP)* des Bundesamtes für Polizeiwesen (fedpol)<sup>16</sup> durchgeführte Überprüfung der Liste der am 26. Januar 2008 angehaltenen Personen zum Ergebnis geführt hatte, dass 41 der insgesamt 66 Personen der Bewegung „Revolutionärer Aufbau Schweiz RAS“ zugerechnet werden könnten.

b) Was die rechtlichen Grundlagen und die allgemeine Auftragslage im Bereich des *Staatsschutzes* betrifft, ist die Rolle der Kantonspolizei beim Staatsschutz in der vom Regierungsrat an der Sitzung vom 4. November 2008 verabschiedeten Beantwortung der Interpellation Nr.65 Tanja Soland wie folgt umschrieben worden: Gemäss Art. 2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (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) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) 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 u.a. die Strafverfolgungsorgane, die *Polizei* sowie die Grenzschutz- und Zollorgane verpflichtet, den Bund oder die Kantone (zuhanden des Bundesamtes) zu informieren. Gemäss Art. 9 VWIS können sie dazu aktiv Informationen beschaffen und zu diesem Zweck gemäss Art. 14 Abs.2 BWIS öffentlich zu-

<sup>16</sup> Ab 1.1.2009 wird der nachrichtendienstliche Teil des DAP in das VBS verschoben.

gängliche Quellen auswerten, Auskünfte einholen, Meldungen entgegennehmen und Einsicht in amtliche Akten nehmen. Zudem haben die kantonalen Polizeibehörden gemäss Ziff. 9 Anhang 1 VWIS sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse zu melden, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL - Einsätze).

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 gemäss Art. 8 Abs. 2 VWIS gestützt auf Art. 11 BWIS bezeichneten Organisationen immer gegeben.

c) Im Kanton Basel-Stadt obliegt einer Fachgruppe des Kriminalkommissariats der Staatsanwaltschaft (FG 9) die Sammlung und Triage der staatschutzrelevanten Informationen aus dem Kanton. Sie erfüllt den Informationsauftrag gemäss BWIS und beschafft zu diesem Zweck Informationen, u.a. bei den gemäss Art. 13 BWIS zur Information verpflichteten Behörden im Kanton. Ausserdem nutzt sie die Informationsquellen gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS. Bezüglich Datenhoheit ist in Art. 16 BWIS festgehalten, dass die Kantone die Daten, die sie beim Vollzug des Gesetzes erhalten, nach den Bestimmungen des Bundes bearbeiten. Massgebend ist dafür das Bundesdatenschutzrecht. Soweit die Kantone auch einen eigenen Staatsschutz betreiben (Art. 4 Abs. 1 BWIS), haben sie kantonale Daten getrennt von Bundes-Staatsschutzdaten aufzubewahren.

*Der Kanton Basel-Stadt bzw. die FG 9 der Staatsanwaltschaft betreibt keinen eigenen, kantonalen Staatsschutz; die Staatsschutzaktivitäten in Basel-Stadt beschränken sich auf die Amts- und Rechtshilfe (Art. 4 Abs. 2 BWIS).*

d) Was den relevanten Nachrichtenfluss vor, am und nach dem 26. Januar 2008 anbetrifft, wurde von der Kantonspolizei dargetan, dass keine polizeilichen Staatsschutzakten existierten und auch von Seiten der FG 9 der Kantonspolizei keine Liste von zu kontrollierenden *Personen* ausgehändigt worden sei. Jede/r Polizist/in verfüge im Kopf über seinen/ihren persönlichen „Arbeitsspeicher“ und erkenne gewisse Teilnehmende an Demonstrationsversammlungen von früheren Anlässen her. Weitere Personen fielen durch ihre äussere Erscheinung oder ihr Verhalten auf. Erst nach dem 26. Januar 2008 fand gestützt auf die zitierten Bestimmungen eine Datenübermittlung statt, indem die Kantonspolizei ihre Rapporte und Berichte mit einer Liste der angehaltenen Personen der FG 9 zustellte. Umgekehrt wurde nach Auskunft des für die FG 9 zuständigen Leitenden Staatsanwaltes dem Vorsteher des Sicherheitsdepartementes eine Mitteilung zugestellt, in der das zitierte zahlenmässige Verhältnis der kontrollierten mit den beim DAP bekannten Personen dargestellt wurde. Zudem wurden einige Personen namentlich aufgeführt, deren Bekanntheitsgrad aufgrund ihrer Teilnahme an früheren einschlägigen Demonstrationen notorisch gewesen sei.

Die Kantonspolizei stützte ihre Beurteilung über den Erfolg der Aktion vom 26. Januar 2008 auf diese Auskunft.

e) Einsätze der Kantonspolizei im Rahmen eines Ordnungsdienstes (OD-Einsatz) haben die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Ziel. Die Kantonspolizei erfüllt damit ihren im kantonalen Recht umschriebenen Grundauftrag (§§ 1, 2 Abs. 1 Ziff. 2 und 4 PolG, Art. 4 BWIS). Soweit im Rahmen derartiger Einsätze personenbezogene Daten an die Staatsschutzorgane des Bundes weitergeleitet werden, setzt dies - vorbehältlich spezieller Informationsaufträge der Bundesbehörden im Rahmen von Art.11 BWIS - einen begründeten Anfangsverdacht hinsichtlich einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit, u.a. durch gewalttätigen Extremismus, voraus (vgl. Art. 2 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9). Diesfalls besteht auch für die Kantonspolizei die Pflicht, entsprechende Meldungen unaufgefordert und ohne Verzug (via die FG 9) zu erstatten.

Die Formulierung in Anhang 1 Ziff. 9 zu Art. 8 Abs. 1 VWIS als Grundlage für eine *generelle* Meldepflicht der Polizeibehörden *im Zusammenhang mit sog. IKAPOL - Einsätzen* erscheint der **Arbeitsgruppe** für eine vorbehaltlose Weiterleitung von personenbezogenen Daten an die Staatsschutzorgane als unzulässig (vgl. unten, f bb).

f) Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist auf Grund der derzeitigen (Bundes-)Rechtslage und kantonalen Organisation (Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft) selbst kantonsintern die Zulässigkeit der Weitergabe von erhobenen Personendaten durch die Kantonspolizei an die FG 9 der Staatsanwaltschaft näher zu umschreiben; der jetzige Zustand ist nicht befriedigend. Die Verpflichtung der kantonalen Behörden zur unaufgeforderten Meldung gemäss Art. 11 Abs. 1 und 12 BWIS beschränkt sich auf die in Art. 8 VWIS resp. ihrem Anhang 1 aufgeführten Sachverhalte. Dabei sind zwei Rechtslagen auseinanderzuhalten.

aa) Art. 11 Abs. 2 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS:

Was unter den in Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS genannten „Vorgängen“ zu verstehen ist, bleibt unklar. Der Kantonspolizei sind keine Namen von Zugehörigen zu den in der Liste aufgeführten Personen („Exponenten“) bekannt. Daher kann für sie auch keine diesbezügliche unaufgeforderte Meldepflicht bestehen, es sei denn, es bestünden Hinweise aus anderen Quellen. Staatsschutzspezifische Personenkontrollen bedürfen eines konkreten Auftrages (Art. 12 BWIS i.f.). Es ist demnach auch nicht Aufgabe der Kantonspolizei, über die allfällige Zugehörigkeit von Personen zu aufgelisteten Organisationen zu mutmassen.

bb) Art. 11 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit c. VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9:

Art. 8 Abs. 2 VWIS stipuliert die Pflicht der unaufgeforderten und verzugslosen Meldung über Vorgänge und Feststellungen nach „Anhang 1“. Gemäss Anhang 1, Ziff. 9 („Kantonale Polizeibehörden“) sind demnach „sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL-Einsätze)“ zu melden. Es sind jedoch IKAPOL - Einsätze denkbar, die mit staatsschutzrelevanten Situationen keine Bewandnis haben, so namentlich zur Bewältigung befürchteter Ausschreitungen bei Sportanlässen<sup>17,18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vgl. Art. 3 der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6.4.2006 (Konkordat in Kraft seit 9.11.2006). In der SG BS nicht aufgeführt und im Kantonsblatt nicht publiziert (Auskunft Justizdepartement v. 4.12.2008; vgl. z.B. SGS BL 145.37).

Durch eine Ergänzung des BWIS gemäss BG v. 24.3.2006 (in Kraft seit 1.1.2007, teilweise befristet bis 31.12.2009; AS 2006 3703) wurde die Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen in das BWIS integriert. Von daher stammt der Begriff „IKAPOL-Einsätze“, obwohl sich diese Formulierung in der Ergänzungs-VO v. 30.8.2006, Ziff. II (AS 2006 3711) so nicht findet. Ab 1.1.2010 wird die Bekämpfung von Gewalt an Sportanlässen (wieder) dem kantonalen Polizeirecht, durch ein auf diesen Zeitpunkt in Kraft tretendes Konkordat koordiniert, überlassen. Indessen betreibt der Bund weiterhin die Datenbank „Hoogan“ (gem. Art. 24 a BWIS) und ist für die Verfügung von Ausreiseverboten (Art. 24c BWIS) zuständig (AS 2008 8255; unterliegt noch dem Referendum). Unter dem Aspekt des Staatsschutzes entsteht damit eine Rechtslage, die – aus pragmatisch-föderalistischen Gründen – der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung nicht gerecht wird: Die verbleibenden Bestimmungen von Art. 24a ff. BWIS (vgl. rev. Gesetzestext AS loc.cit.) gehören nicht in das BWIS; MARKUS SCHEFER, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: digma

cc) Demnach ist vorderhand hinsichtlich der Pflicht unaufgeforderter und verzugsloser Meldung durch die *Kantonspolizei* an die FG 9 der Staatsanwaltschaft noch zwischen Vorkommnissen und Feststellungen mit Bezug zu Gefährdungen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung der Schweiz durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren) einerseits und Gewalt bei Sportanlässen andererseits zu unterscheiden. Besteht bei einer kontrollierten Person kein Verdacht auf eine staatsschutzrelevante Gefahr, darf sie der FG 9 nicht gemeldet werden. Dasselbe gilt für eine Person, die bisher *ausschliesslich* im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen bekannt gewordenen ist, sofern sie im Umfeld einer Demonstration mit eigentlich staatsschutzrelevantem Hintergrund kontrolliert werden sollte. Ob diese funktionale Aufgabenteilung im Kanton insgesamt bundesrechtskonform ist, kann hier nicht weiter untersucht werden.

dd) Da es zu keinen Ausschreitungen kam, hätte die FG 9 der Staatsanwaltschaft nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** bei der Weiterleitung der Informationen an den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) differenzierter vorgehen sollen<sup>19</sup>. Letztlich entscheidet allerdings der DAP, welche Angaben für den Staatsschutz relevant oder unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs.1 BWIS nicht zu erfassen sind. Im letzteren Fall vernichtet er nach Absprache mit dem Absender die Informationen oder sendet sie ihm zurück.

Eine erste Filterung von Identitätsdaten von offensichtlich *an der geplanten Kundgebung nicht beteiligten Personen* hätte jedoch bereits die Kantonspolizei (nach kantonalem Recht) vornehmen und diese nicht der FG 9 übermitteln sollen. Die Schnittstelle zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft bedarf nach Auffassung der Arbeitsgruppe, namentlich im operationellen Bereich, einer klareren Regelung.

---

2006, 60ff.; MARKUS MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, in: Oliver Arter/Margareta Baddeley (Hrsg.), Sport und Recht, Bern 2008, 86.

<sup>18</sup> Auf Grund dieser Bestimmungen wurden die geforderten Meldungen auch anlässlich der EURO 08 erstattet.

<sup>19</sup> Der Arbeitsgruppe ist die Liste gemäss Art. 8 abs. 2 BWIS aus Geheimhaltungsgründen nicht bekannt.



### **2.1.8 Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane**

a) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die in Ziff. 7 der Interpellationsantwort Tanja Soland zum Ausdruck gebrachte Absicht des Regierungsrates nachdrücklich, die dem Kanton schon nach geltendem Recht zustehenden Aufsichts- und Kontrollrechte soweit als möglich wahrzunehmen. Gemäss einem Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Juni 2008 besteht für die Kantone im Rahmen von Art.16 Abs.3 BWIS ein Spielraum, eine eigene Aufsichtsstelle mit der Datenschutzaufsicht über die Staatsschutzorgane zu betrauen. Nach Art. 23 Abs. 1 VWIS beschränkt sich die kantonale Kontrolle im BWIS - Bereich allerdings auf eine Rechtmässigkeitprüfung ausschliesslich nach Bundesrecht (Art. 16 BWIS, Art. 23 VWIS). Ein weitergehendes Einsichtsrecht in die Datensammlungen des Bundes ist von der Zustimmung des DAP abhängig (Art. 23 Abs.2 VWIS). Um überhaupt eine sinnvolle Aufsichtstätigkeit ausüben zu können, muss das Aufsichtsorgan inhaltliche Kenntnis bestimmter Daten (insbesondere auch der in Art.11 Abs.2 BWIS erwähnten vertraulichen Liste) erhalten; ohne diese Kenntnis ist eine substantielle Kontrolle nicht möglich<sup>20</sup>.

b) Die *kantonale parlamentarische Oberaufsicht* wird im BWIS und in der Verordnung nicht erwähnt. Im Hinblick auf die kantonale Organisationsautonomie (vgl. Art.47 Abs.2 BV) ist aber gemäss dem oben zitierten Gutachten des Bundesamtes für Justiz eine parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich möglich.

Konkret besteht die Absicht des Regierungsrates, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden eine kantonale Verordnung über den Vollzug des BWIS auszuarbeiten (ob aus grund- bzw. datenschutzrechtlichen Gründen eine Verordnung genügt oder es eines formellen Gesetzes bedarf, ist in einer zweiten Phase nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** noch näher zu prüfen). Unabhängig davon wird der Regierungsrat nach seinem Bekunden heute schon im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf Einfluss nehmen, dass die Registrierungen beim DAP auf Anfrage oder Mitteilung unter Berücksichtigung der relevanten Schranken, insbesondere von Art.3 BWIS, erfolgen.

---

<sup>20</sup> Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 26. November 2008 (URL: [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083543](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083543); letzter Einblick: 4.12.2008) auf die Motion Fetz (29. September 2008) festgehalten, dass die Frage der Aufsicht über den Staatsschutz „im Rahmen des Transferprojektes Inlandnachrichtendienst ins VBS“ neu beurteilt werde, und dass es der Bundesrat für zweckmässiger erachte, die Aufsicht „einem professionellen Inspektorat zu übertragen, dessen Tätigkeit unter der Oberaufsicht der GPDel stehen würde“. Darüber hinaus bestehe „beim Auskunfts- und Einsichtsrecht noch ein zusätzlicher Revisionsbedarf“.

c) Die **Arbeitsgruppe** ist sich bewusst, dass es für die Einsatzkräfte der Polizei ausserordentlich anspruchsvoll ist, ihre Meldepflicht im Rahmen von Art.11 bis 13 BWIS zu erfüllen und gleichzeitig dem Anspruch der involvierten Bürger auf Ausübung ihrer verfassungsmässigen Rechte im Zusammenhang mit Kundgebungen ausreichend Rechnung zu tragen. Sie ist der Auffassung, dass klar formulierte Aufträge der Staatsschutzorgane an die Polizei im Falle von Kundgebungen, bei denen sich ein Verdacht auf gewalttätige extremistische Tätigkeiten begründen lässt, die Problematik spürbar entschärfen könnten.

## **2.2 Polizeiliche Massnahmen**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise

- Personenkontrollen und Anhaltung (Ziff. 2.2.1)
- Transporte und Fesselung (Ziff. 2.2.2)
- Triage, Behandlung Jugendlicher (Ziff. 2.2.3)
- Kleiderdurchsuchung (Ziff. 2.2.4)
- Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen (Ziff. 2.2.5)
- Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst (Ziff. 2.2.6)

### **2.2.1 Personenkontrolle und Anhaltung**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Am frühen Nachmittag des 26. Januar 2008 beobachteten Polizeikräfte ihnen namentlich bekannte Führungspersonen der Anti-WEF-Szene in Begleitung weiterer vermuteter Aktivisten im Gebiet Marktplatz. Diese versuchten, sich einer polizeilichen Beobachtung zu entziehen. Auf Anordnung des Einsatzleiters wurden diese Personen angehalten und in den Waaghof verbracht. Später bemerkte die Polizei eine Verlagerung mutmasslicher Aktivisten ins Gebiet um die Elisabethenkirche. Als andere den Polizeiangehörigen bekannte Führungspersonen sich den dortigen Gruppierungen näherten, wurden weitere ca. 20 Personen angehalten und in den Waaghof transportiert.

Eine dritte Personengruppe wurde wegen ihres Erscheinungsbildes, das demjenigen der beobachtete Aktivisten sehr ähnlich war, am Barfüsserplatz aus dem Tram Nr. 3 geholt und in den Waaghof verbracht; drei dieser Personen wurden zuvor beim Besteigen dieses Tramzuges beobachtet, die andern waren tschechische Architekturstudierende.

Überdies wurden auf Anordnung von Kaderangehörigen der Kantonspolizei weitere Anhaltungen von Einzelpersonen und kleinen Gruppen an verschiedenen Orten vorgenommen.

Als Kriterien für die Anhaltungen dienten das beobachtete Verhalten bzw. die vermutete Zugehörigkeit zu in diesem Zusammenhang relevanten Personenansammlungen oder ihr „szenekonformes“ Erscheinungsbild (z.B. bis über die Nase gezogenes Halstuch/teilweise Vermummung).

Die Gründe der Anhaltung wurden den betroffenen Personen an Ort nicht oder nicht klar bekannt gegeben. Im Waaghof, am Ort der fotografischen Aufnahme, hing eine Art Schild mit der Aufschrift „WEF-Aktion 2008“.

Gemäss nachträglicher Mitteilung der Staatsanwaltschaft an den Vorsteher des Sicherheitsdepartementes waren 41 der insgesamt 66 angehaltenen Personen dem DAP als Zugehörige zum „Revolutionären Aufbau Schweiz RAS“ (darunter dessen eigentliche Anführer) bekannt.

a) In der Administrativuntersuchung schilderten verschiedene Betroffene, die als Einzelpersonen oder in kleinen Gruppierungen von den Polizeikräften einer *Identitätsprüfung* unterzogen worden waren, übereinstimmend, dass sie auf Verlangen ihre Personalien angegeben bzw. die mitgeführten Ausweise vorgelegt hätten. Obwohl ihre Identität nicht in Zweifel gezogen worden sei und auch keine Verletzung der Rechtsordnung zur Diskussion stand, wurden die kontrollierten Personen in der Folge mit Transportfahrzeugen in den Waaghof verbracht. Eine Mehrheit der angehaltenen Personen gab an, *nicht über die Gründe der Anhaltung* orientiert worden zu sein.

Wie oben in Ziff. 2.1.2 ausgeführt, bedarf es – ausgenommen in speziellen Rechtsverhältnissen wie bspw. im Strassenverkehrsrecht – eines Anfangsverdachts, um die Identität einer Person zu überprüfen, diese einer – ihre persönliche Freiheit nicht in empfindlicher Weise einschränkenden<sup>21</sup> – Personenkontrolle zu unterziehen. Eine der Rechtsgrundlagen (vgl. Ziff. 2.1.2) muss gegeben sein.

Bei jeder Personenkontrolle (§ 34 Abs. 1 PolG) sind darüber hinaus weitere Faktoren zu beachten und zu berücksichtigen:

- Legitimierung – soweit erforderlich und tunlich – der kontrollierenden Polizeiangehörigen, § 33 PolG;
- die Sicherheit (Schutzmassnahmen gegen Dritt- und Selbstgefährdung durch die kontrollierte[n] Person[en] oder nicht direkte Beteiligte), § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PolG;
- Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der kontrollierten Person(en), § 35 PolG (auch unter Berücksichtigung der Personalienabklärung in nationalen und internationalen Datenbanken via RIPOL);
- Beweissicherung, §§ 34 Abs. 1, 35, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, 97 StPO.

Wird eine Person vorübergehend in Gewahrsam genommen (§ 37 PolG), ist ihr der Grund des Gewahrsams unaufgefordert anzugeben (§ 37 Abs. 2 PolG)<sup>22</sup>, sofern die Grundangabe aus ermittlungstaktischen Gründen nicht der Staatsanwaltschaft zu überlassen ist.

b) Die Information der Betroffenen gehört gemäss Kantonspolizei zu den Standardprozessen.

---

<sup>21</sup> BGE 109 I A 146, 150 : «Elle (l'interpellation de police à fin de vérification d'identité) ne constitue pas en soi une atteinte très sensible à la liberté personnelle... ».

<sup>22</sup> Art. 5 Abs. 2 EMRK; die EMRK machte keinen Unterschied in Bezug auf den Grund der Festnahme (strafprozessual oder polizeirechtlich).

Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 sei den Angehaltenen spätestens bei der Identitätsüberprüfung im Waaghof mitgeteilt worden, dass sie im Zuge eines Anti - WEF-Einsatzes erfasst worden seien. Diese Information sei zudem auf dem Hintergrund der Personenphotographie schriftlich an der Wand vermerkt und damit für alle Angehaltenen erkennbar gewesen.

Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist dies nicht ausreichend. Zeitpunkt und Inhalt der Information angehaltener Personen sind grundsätzlich und – falls erforderlich – zusätzlich oder abweichend schon bei der Einsatzplanung festzulegen.

c) Die Kantonspolizei nahm, nicht zuletzt unter dem Einfluss der Ereignisse vom 26. Januar 2008, im laufenden Jahr die Erarbeitung einer übergeordneten Dienstvorschrift mit dem Titel „Personenkontrollen“ an die Hand (vgl. unten, Ziff. 3). Das im Entwurfsstadium vorliegende Dokument soll den Polizeiangehörigen als Wegleitung für diesen sehr anspruchsvollen Teil der urbanen Polizeiarbeit dienen. Das Dokument enthält grundsätzliche Ausführungen, nach denen bei einer Identitätsabklärung die Sicherheit aller Beteiligten und die Wahrung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der Betroffenen gewährleistet sein müssen. Dem Prinzip der *Verhältnismässigkeit* (vgl. auch Ziff. 2.1.1 und 2.2.4), unter spezieller Beachtung der Eingriffsintensität (oben Ziff.1) und der Einhaltung polizeitaktischer Grundsätze, wird besonderes Gewicht beigemessen.

Es wird von der Kantonspolizei aber auch darauf hingewiesen, dass von der grossen Zahl der rund um die Uhr durchgeführten Personenkontrollen nur sehr wenige Anlass zu Beanstandungen durch die kontrollierten Personen geben.

## **2.2.2 Transporte und Fesselung**

### Festgestellte Sachverhalte:

Alle angehaltenen Personen wurden mit Sammeltransportfahrzeugen oder Gefangenenwagen vom Ort der Anhaltung in den Waaghof transportiert. Mit wenigen Ausnahmen wurden die Hände aller Angehaltenen mit Handfesseln (Handschellen oder Kabelbinder) auf dem Rücken gebunden. Über zu enge, schmerzhaftes Fesselungen wurde nicht berichtet.

Indessen konnten sich so transportierte Personen in den Sammeltransportfahrzeugen nicht festhalten, was sie teilweise umherschüttelte, ohne aber zu irgendwelchen Verletzungen zu führen.

Die Thematik *Transport und Fesselung* von angehaltenen Personen gehört nach Einschätzung der Kantonspolizei zu den heiklen und mitunter für die Beteiligten gefährlichen polizeilichen Verrichtungen. Vor dem *Transport* wurden die Hände der Betroffenen - mit einzelnen Ausnahmen - mittels Handfesseln oder Kabelbindern hinter dem Rücken fixiert. Während der Fahrt waren die Transportierten nicht angeschnallt und wurden deshalb nach verschiedenen Aussagen erheblich durchgeschüttelt.

a) *Transporte* selber sind im Polizeigesetz nicht spezifisch geregelt. Das ist auch nicht nötig, da einerseits der Transport an sich von § 35 PolG als gesetzliche Grundlage umfasst wird, andererseits die allgemeinen grundrechtlichen Schranken für die Art und Weise (Art. 10 Abs. 2 und 3 BV) genügen.

b) Die *Fesselung* gebietet wiederum die Beachtung verschiedener rechtlich massgebender Faktoren:

- Überwindung von (oder Verhinderung von nachträglich aufkommendem) Widerstand bei einer Anhaltung bzw. vorläufigen Festnahme;
- Schutz vor Selbst- und Drittgefährdung durch die angehaltene Person;
- Verhinderung der Flucht oder des Befreitwerdens;
- Verhinderung der Verschlechterung der Beweismittellage (Verschwinden lassen bzw. Vernichten von Beweismitteln und/oder verbotenen Gegenständen oder Waren; Täuschung [einschliesslich Austausch oder Entfernen von Identifikationsmerkmalen wie Kleidungsstücken]);
- Schutz der gefesselten Personen von jeder unrechtmässigen Beeinträchtigung ihrer sonstigen persönlichen Freiheit und Würde (Art. 10 Abs. 1 und 2, Art. 7 BV);
- Vermeiden jeder unnötigen Zufügung von Schmerz (Art. 10 Abs. 3 BV<sup>23</sup>).

Die *Fesselung* wird in § 47 PolG behandelt, allerdings von den Voraussetzungen her nicht vollständig. Die Beweismittelsicherung wird nicht spezifisch aufgeführt, gehört aber zu den unverzichtbaren Aufgaben der Polizei (§ 2 Abs. 1 Ziff. 4, 34 Abs. 1, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, § 3 Abs. 1, 97 Abs. 2 StPO).

---

<sup>23</sup> Vgl. Bericht der Europarat Anti-Folterkommission v. 27.3.2008 über deren Besuch in der Schweiz mit Antwort des Bundesrates v. 26.9. 2008 (URL: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-11-13.html>); letzter Besuch: 24.11.2008); Berichtspunkte mit Bezug zu Fesselung bspw. Ziff. 21, 23, 25, 28 (damit wird hier jedoch keinerlei Vergleich der hier zur Diskussion stehenden Fragen mit den Feststellungen der CPT in Genf angestellt).

Da eine Beweismittelsicherung nicht als Anlass für eine Fesselung genommen wurde, ist diese Gesetzeslücke<sup>24</sup> im vorliegenden Zusammenhang nicht von Relevanz.

c) Der gleichzeitige Transport mehrerer Personen erfolgt wenn immer möglich in dafür besonders eingerichteten Personentransportfahrzeugen. Diese werden nach Angabe der Polizeileitung in nächster Zeit durchgehend mit Sicherheitsgurten ausgerüstet werden. Im Verlaufe eines Transports müssen die handelnden Polizeikräfte die Sicherheit aller Beteiligten gewährleisten und sich darauf einstellen, dass eine scheinbar friedliche Person in Erregung geraten und zur Gegenwehr ansetzen könnte.

Die Kantonspolizei beruft sich deshalb auf eine anerkannte, in einer Lehrschrift des Polizeikonkordates Nordwestschweiz (PKNW)<sup>25</sup> beschriebene Praxis, wonach für den unfriedlichen Ordnungsdienst die Fesselung aller angehaltenen Personen beim Transport gefordert wird. Die Erfahrung zeige, dass Personen, denen eine strafbare Handlung vorgeworfen werde, sich durch das rasche Wechseln oder Austauschen ihrer Bekleidung der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen suchten. Derartige Täuschungsmanöver seien während eines gemeinsamen Transports in einem Gefangenentransportwagen möglich, wenn die Betroffenen nicht gefesselt sind.

d) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die Absicht der Kantonspolizei, sich mit diesem komplexen Thema, das die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen unmittelbar tangiert, noch eingehender zu befassen. Es ist beabsichtigt, eine neue Dienstvorschrift zu erstellen, welche u. a. die Fesselungen bei Massenanhaltungen, unterschiedliche Fesselungsarten (scho-nende, vorne und mit den Händen auf dem Rücken), Ausnahmen und Einschränkungen sowie sichere Transporte von gefesselten Personen definieren soll. Zu beachten wird die notwendigerweise unterschiedliche Intensität der Fesselung sein, je nach dem, ob eine Person im Verdacht steht, eine strafbare Handlung begangen zu haben oder nicht.

---

<sup>24</sup> Es handelt sich um eine Gesetzeslücke i. S. einer planwidrigen Unvollständigkeit, die auf Grund des Bestimmtheitsgebotes im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen durch den *Gesetzgeber* so bald als möglich geschlossen werden sollte.

<sup>25</sup> SG 510.300.

### 2.2.3 Triage, Behandlung Jugendlicher

#### Festgestellte Sachverhalte:

Eine zweckmässige Separierung der angehaltenen Personen nach relevanten Kriterien hat nicht stattgefunden. Jugendliche und Erwachsene wurden in den gleichen Räumen behandelt. Alle wurden fotografiert, einige wurden aufgefordert, einen speziellen Fragebogen auszufüllen.

Einigen Jugendlichen wurde gestattet, ihre Eltern telefonisch (Natel) zu benachrichtigen, andern nicht.

Insgesamt resultierte diese Vorgehensweise in zu langen Festhaltezeiten (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung vom März 2008 wurde an erster Stelle kritisiert, dass die *Triage* der am 26. Januar 2008 angehaltenen 66 Personen unzureichend organisiert war, was für die Betroffenen eine zum Teil mehrstündige Aufenthaltsdauer im Untergeschoss des Untersuchungsgefängnisses Waaghof nach sich zog. Im Besonderen wurde bemängelt, dass *Jugendliche* nicht separat untergebracht und die Erziehungsberechtigten nicht benachrichtigt worden waren.

b) Die Triage ist – abgesehen von der Trennung Erwachsener und Jugendlicher – gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber in Bezug auf Jugendliche aus völkerrechtlichen Vorgaben<sup>26</sup> und generell aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, aus dem auch die Prioritäten abgelesen werden können. Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** sollte folgendermassen verfahren werden: Zunächst gilt es, Kinder (Strafmündigkeit!<sup>27</sup>) und Jugendliche von Erwachsenen zu trennen<sup>28</sup> und diese beiden Personenkategorien je gesondert zu behandeln, hernach in einer zweiten Aussonderung jene Personen rasch zu identifizieren, die (mit hoher Wahrscheinlichkeit) auf Grund eines Fehlaufgriffes angehalten worden sind. Eine folgende Abklärung richtet sich nach der für den Anhaltungsentscheid massgebenden *Rechtsgrundlage*: Polizeigesetz bzw. Übertretungsstrafgesetz, d.h. Polizeigewahrsam einerseits und Gesetze, deren Anwendung in den Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft gehören (Strafrecht, BWIS).

c) Die Kantonspolizei hatte die unbefriedigende Situation ebenfalls erkannt und nahm umgehend Verbesserungen im Hinblick auf eine bereits auf den 1. März 2008 angesagte Demonstration (u.a. gegen „Polizeirepression“) an die Hand. Der Triageprozess bei Massenanhaltungen wurde wie folgt neu gestaltet:

---

<sup>26</sup> UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107), Art. 37 lit. c.

<sup>27</sup> Art. 4 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1).

<sup>28</sup> Es sei denn, Eltern würden mit ihren (kleinen) Kindern angehalten (vgl. Festnahmen von 427 Anhängern des FC Basel am 5. Dezember 2004 [worunter Väter mit ihren Kindern] durch die Stadtpolizei Zürich).

- aa) In der Vorhalle, auf der Parterreebene des Waaghofs, ist neu eine Triagestelle eingerichtet, die eine sofortige Entlassung von angehaltenen Personen vornimmt, denen keiner der im Polizeigesetz oder der Strafprozessordnung umschriebenen Anhalte- oder Festnahmegründe vorgeworfen werden kann.
- bb) In derselben Triagestelle werden jugendliche Angehaltene zwecks Befragung durch besonders beauftragte Bedienstete der Jugendanwaltschaft bzw. der Kantonspolizei in separate Räume geführt.
- cc) Die **Arbeitsgruppe** weist darauf hin, dass nach §§ 5, 16 und 20 der kantonalen Jugendstrafprozessordnung vom 15. November 2006 (SG 257.500) die ausschliessliche Zuständigkeit der *Jugend-anwaltschaft* für den Fall gegeben ist, dass unmündigen Personen strafbare Handlungen vorgeworfen werden (mit wenigen Ausnahmen, die hier nicht von Belang sind). Es wird sichergestellt, dass die Erziehungsberechtigten über die Anhaltung ihrer Schutzbefohlenen umgehend benachrichtigt werden (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).
- dd) Nur wer in der Triagestelle mit zureichenden Anhaltungsgründen identifiziert wurde, wird anschliessend für die weiteren Amtshandlungen in die dafür vorgesehen Räume verbracht.

#### **2.2.4 Kleiderdurchsuchung**

##### Festgestellte Sachverhalte:

Kleiderdurchsuchungen wurden bei praktisch allen angehaltenen Personen durchgeführt. Die Intensität der Durchführung variierte allerdings stark: Einige mussten sich bis auf die Haut ausziehen, anderen wurde erlaubt, mindestens die Unterwäsche anzubehalten. Darüber hinaus hatten sich einzelne Personen nach ihren Angaben auch einer „Afterkontrolle“ zu unterziehen (was von der Polizei als unzutreffend bezeichnet worden ist). Berührungen durch Polizeiangehörige wurden nicht berichtet.

Die Art und Weise der Durchführung durch die Polizeiangehörigen wurde nicht beanstandet, mehrere der Angehaltenen schilderten diese als korrekt und freundlich.

- a) Die verschiedentlich geäusserte Kritik bezüglich der am 26. Januar 2008 im Waaghof durchgeführten Personenkontrollen, betraf in besonderem Masse die in die persönliche Intimsphäre eingreifende Massnahme der *Kleiderdurchsuchung*. In den Empfehlungen des Untersuchungsberichts wurden einheitliche Richtlinien für die Kontrollen, ev. Einsatz technischer Hilfsmittel, eine Reduktion des Aufwandes zur Erhebung von Personendaten sowie eine zentrale Anordnung und Durchführung der die Intimsphäre berührenden körperlichen Durchsuchungen mit Konzentration auf Personen vorgeschlagen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; ferner eine Trennung dieser Personen von den übrigen Kontrollierten.



b) Bereits in der geltenden Dienstvorschrift, welche das Vorgehen bei einer Kleiderdurchsuchung nach § 45 PolG umschreibt, wird darauf hingewiesen, dass diese Massnahme einen erheblichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle und dass die Durchführung in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der Verdachtslage (Gefährlichkeit des Täters, Art des vermuteten Deliktes) stehen solle. Im Zweifelsfall sei ein Vorgesetzter zu kontaktieren.

c) Die *Voraussetzungen* für die Durchsuchung von Kleidern von Personen sind in § 45 PolG (abschliessend) und in § 78 StPO aufgeführt. Ausser der Vorschrift, wonach die Kleiderdurchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen sei (Ausnahme: Dringlichkeit [§ 45 Abs. 2 PolG]), enthalten weder das PolG noch die StPO Vorschriften über das *Wie*<sup>29</sup>.

Zu unterscheiden ist zum Einen zwischen einer *Kleiderdurchsuchung* im strafprozessualen Zusammenhang und solchen, bei denen dieser Rechtsrahmen nicht zutrifft.

Zum Zweiten ist strikte zwischen einer Kleiderdurchsuchung und einer körperlichen Untersuchung zu trennen. Eine Kleiderdurchsuchung kann – sofern verhältnismässig – auch das (zurückhaltend zu verlangende) Entkleiden und damit die Inspektion der Körperoberfläche umfassen. Eine *körperliche Untersuchung* ist – sofern im Einzelfall hinreichende Gründe (Verdachtsmomente) vorliegen, nur in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zulässig<sup>30</sup>. Zu ihr gehören die Untersuchung nicht einsehbarer Körperöffnungen (bspw. After) und Körperhöhlen<sup>31</sup>.

aa) § 45 Abs. 1 Zif. 1 und (teilweise) 2 PolG nennen einerseits eine erste Voraussetzung für eine Kleiderdurchsuchung (Erforderlichkeit zum Schutz von Polizeiangehörigen oder Dritter), lässt andererseits aber auch einen Ermessensspielraum offen („nach den Umständen“). Beide Elemente verweisen auf zwei der drei Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Zumutbarkeit). Damit wird der Unberechenbarkeit, d.h. sowohl der Möglichkeit gefährlicher Reaktionen wie auch der routinemässigen Vorsicht (Fürsorgepflicht gegenüber ausführenden Polizeiangehörigen), Rechnung getragen.

---

<sup>29</sup> Auch die neue CH StPO (vgl. oben FN 10) enthält in Art. 250 keine Bestimmungen über die Art und Weise einer „Durchsuchung von Personen und Gegenständen“, ausg. die Vorschrift, dass Eingriffe in den Intimbereich von einer Person gleichen Geschlechts oder einer Ärztin oder einem Arzt vorzunehmen seien (Ausnahme: Dringlichkeit).

<sup>30</sup> „Bei der körperlichen Untersuchung geht es um die Feststellung der Beschaffenheit, Eigenschaften oder des Zustandes eines menschlichen Körpers bzw. um die Ermittlung körperfremder Stoffe im menschlichen Körper.“ (BGE 128 [2002] I 259, 272 E 3.4.1).

<sup>31</sup> Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BB1 2006 1085, 1236, Ziff. 2.5.4).

bb) Demgegenüber bewegt sich die *berührungsfreie Inspektion des Afters* in einem nicht strafprozessualen Kontext am Rand des Zulässigen. Zulässig kann nur die Prüfung sein, ob die betroffene Person einen gefährlichen Gegenstand (bspw. Waffe, Messer, Keramikmesser, Rasierklinge) zwischen den Beinen versteckt hat.

d) Ungeachtet der klaren gesetzlichen Voraussetzungen und der gemäss Dienstvorschrift verlangten restriktiven Anwendung gewann die **Arbeitsgruppe** angesichts des im Untersuchungsbericht geschilderten Vorgehens der Kontrollorgane im Waaghof am 26. Januar 2008 den Eindruck, dass diese Massnahme im Polizeialltag gegenüber dem Gesetzeswortlaut extensiver angewandt wird. Die Kantonspolizei verschloss sich dieser Einschätzung nicht.

e) Die **Arbeitsgruppe** empfiehlt daher, die diesbezügliche Dienstvorschrift, insbesondere über *die Art der Durchführung* von Kleiderdurchsuchungen, noch zu präzisieren und in der Aus- und Fortbildung das nötige Gewicht darauf zu legen. Wesentlich scheint ihr dadurch auch die Gewährleistung, dass diese Durchsuchungen keinesfalls in einem erniedrigenden Klima durchgeführt werden (Art. 10 Abs. 3 BV). Dabei ist hervorzuheben, dass bei Minderjährigen – u.a. je nach Alter – eine erhöhte Empfindlichkeit vorhanden ist, die eine sorgfältige Güterabwägung vor der Anordnung dieser Massnahme verlangt. Künftig soll die Kleiderdurchsuchung von Jugendlichen vom Entscheid der Jugendanwaltschaft (§ 20 Jugendstrafprozessordnung) bzw. eines vorgesetzten Kadern der Kantonspolizei abhängig gemacht werden. Ferner werden die Möglichkeit „milderer Massnahmen“ (wie Einsatz von Metalldetektoren [die ihrerseits aber auch keineswegs unproblematisch sind] etc.) aufgezeigt. Begriffe *Grobdurchsuchung*, *Kleiderdurchsuchung* einerseits und *körperliche Untersuchung* andererseits werden sauber getrennt und noch besser erklärt werden müssen.

### **2.2.5 Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Der Freiheitsentzug im Waaghof dauerte in mehreren Fällen zu lange, von rund zwei bis knapp über sechs Stunden.

a) Im Bericht betr. Administrativuntersuchung wurde eine Verbesserung der *Unterbringung* angehaltener Personen in Räumlichkeiten mit angemessener Infrastruktur, Verpflegung und Betreuung postuliert. Die betreffenden Verhältnisse im Waaghof am 26. Januar 2008 waren von verschiedenen Betroffenen, aber auch von der Kantonspolizei selbst, als unzumutbar kritisiert worden. Die Behebung der baulichen Mängel lag nicht im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei; diese hatte schon seit Jahren auf eine Sanierung gedrängt.

Die räumlichen Verhältnisse waren nach Auffassung der Arbeitsgruppe für hiesige Verhältnisse am Rand des Zumutbaren.

b) In der Zwischenzeit konnten die baulichen Verbesserungen realisiert und ein neues *Betriebskonzept für die Gefangenensammelstelle Waaghof* (GESA Waaghof) ausgearbeitet werden. Dieses befindet sich noch im Entwurfsstadium. Das Konzept ist auf „Low - Risk“ und „High - Risk“- Anlässe ausgerichtet. Entsprechend sind unterschiedliche bauliche Vorrichtungen, Betriebsabläufe und Personalbestände vorgesehen. Durch eine flexible Anpassung an veränderte Situationen sollen möglichst kurze *Behandlungszeiten* bei den Personenkontrollen gewährleistet werden. Betreuung, wenn nötig unter Beizug eines Arztes oder einer Ärztin, und Verpflegung sind vorgesehen.

c) Bei Kontrollen von grösseren Personengruppen (mehr als vier Personen) und Massenanhaltungen wird zwischen geplanten und spontanen Kontrollen unterschieden. Bei geplanten Kontrollen in der „GESA Waaghof“ richtet sich das Vorgehen nach dem erwähnten Betriebskonzept, das eine speditive Abarbeitung der Personenkontrollen gewährleisten soll. In jedem Fall soll die Triage mit der nötigen Genauigkeit in der kürzest möglichen Zeit entsprechend den unter Ziff. 2.2.3 b) genannten *Priorisierungen* durchgeführt werden können.

d) Besondere Beachtung verdient die Regelung der *Information der Angehörigen* von in Polizeigewahrsam oder vorläufig festgenommenen Personen. Angesprochen wird diese Fragestellung hier nur, soweit nicht die Staatsanwaltschaft oder Jugendanwaltschaft zuständig sind.

Dem Anspruch, Angehörige oder Arbeitgeber über den (vorübergehenden) Freiheitsentzug zu benachrichtigen, wurde unterschiedlich stattgegeben, die diesbezüglich geltende Regelung blieb gesamthaft hinter den rechtlichen Anforderungen zurück.

aa) Die Benachrichtigung von Angehörigen ist ein verfassungsmässiges *Grundrecht* jeder „Person, der die Freiheit entzogen wird“ (Art. 31 Abs. 2, letzter Satz BV). Diese Formulierung, die erst in der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der NR-Verfassungskommission eingefügt worden ist, bezieht sich auf *jeden Freiheitsentzug*, nicht nur auf solche gestützt auf die Strafprozessordnung. Umgekehrt wird in zeitlicher Hinsicht keine Vorgabe gemacht<sup>32</sup>. Während das PolG hierzu keine Bestimmung kennt, gebietet bspw. Art. 214 CH StPO die *umgehende* Benachrichtigung durch die Behörde selber, ausser die betroffene Person lehne dies ausdrücklich ab. In der Praxis hat sich die zu gewährende Möglichkeit der Benachrichtigung nach den Umständen resp. nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu richten (Natel verfügbar/Verbindung möglich; Dringlichkeit einer Mitteilung, Tages-/Nachtzeit). Die **Arbeitsgruppe** hält dafür, dass für die praktische Rechtsanwendung auch dieses Verfahrens-Grundrecht in einer Dienstvorschrift präzisiert wird.

bb) Die Information von *Angehörigen von Jugendlichen*, denen die Freiheit entzogen worden ist, gestaltet sich etwas komplizierter: Einerseits haben Jugendliche, gestützt auf Art. 31 Abs. 2 BV, das Recht der Benachrichtigung von Angehörigen bzw. einer Vertrauensperson. Die Forderung der *Commission pour la prévention de la torture (CPT)*<sup>33</sup>, wonach die Behörden in jedem Fall verpflichtet seien, Angehörige von Jugendlichen zu benachrichtigen, auch wenn sich der oder die Jugendliche der Benachrichtigung widersetze, berücksichtigt den Gehalt von Art. 12 des Übereinkommens über die Rechte der Kinder<sup>34</sup> nicht<sup>35</sup>.

In Anbetracht der interpretationsbedürftigen Rechtslage empfiehlt die **Arbeitsgruppe**, die Kantonspolizei möge in enger Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft, gestützt auf die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen, eine praxistaugliche Dienstvorschrift verfassen.

---

<sup>32</sup> Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 100.

<sup>33</sup> Vgl. FN 23, Ziff. 52.

<sup>34</sup> SR 0.107: „(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ Gemäss dieser Konvention gelten alle unter 18-Jährigen als Kinder, Art. 1, „soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.

<sup>35</sup> Vgl. auch die ähnlich lautende Stellungnahme des Bundesrates zu Ziff. 52 des CPT-Berichtes.

## **2.2.6 Medienfreiheit im Zusammenhang mit Ordnungsdienst**

### Festgestellte Sachverhalte:

Ein Medienschaffender, der sich mit einem (ausländischen) Presseausweis auswies, wurde kontrolliert, angehalten und in den Waaghof verbracht.

a) Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 wurden zwei Medienschaffende, von denen der eine einen Presseausweis vorwies, von den Einsatzkräften angehalten, in den Waaghof verbracht und dort einige Stunden festgehalten. In Kreisen der Medienschaffenden sorgte dieser Vorfall für Aufsehen über die Landesgrenzen hinaus. Die Arbeitsgruppe beauftragte deshalb den Medienbeauftragten des SiD, die Problematik des Umgangs mit Journalisten und insbesondere die Bedeutung eines Presseausweises als Legitimationsmittel gegenüber den Polizeikräften abzuklären.

b) Die Berufsbezeichnung Journalist ist – wie etwa auch die Bezeichnung Architekt – rechtlich nicht geschützt. Zwangsläufig führt dies immer wieder zu Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen zwischen „Möchtegern“- und Berufsjournalisten. Erschwert wird die Situation durch ein grosses Angebot von Presseausweisen jeglicher Art, die von Medienagenturen und im Internet angeboten werden. Als einziger „offizieller“ Schweizer Presseausweis ist der von den drei Berufsverbänden „impressum“, „comedia“ und „Syndikat Schweizer Medienschaffender SSM“ geschaffene gemeinsame Presseausweis anzusehen. Diese drei Berufsverbände führen ein einheitliches Berufsregister (BR). Voraussetzung für den Erhalt dieses Schweizer Presseausweises ist

- die Mitgliedschaft in einem der drei Verbände;
- die hauptberufliche Tätigkeit (d.h. mindestens 50% der Berufstätigkeit dem Journalismus gewidmet) als Medienschaffende/r während mindestens zwei Jahren für nach journalistischen Kriterien hergestellte Medienprodukte;
- die Anerkennung der „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“ mittels Unterschrift.

c) Für die Berufsverbände sind die im Berufsregister eingetragenen Medienschaffenden überprüfte Berufsjournalisten, die „nach höchsten ethischen Standards arbeiten, unabhängig und nicht in den Konflikt, den sie beobachten, verwickelt sind.“ Den Verbänden ist allerdings bewusst, dass verschiedene andere Presseausweise kursieren, die keine Garantie für die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze bieten, weil ihre Besitzer nicht an das Schweizer Berufsregister BR gebunden sind. Dazu kommt ein Heer von Praktikanten und Gelegenheitsjournalisten, welche erfahrungsgemäss keine Kenntnis von der zitierten Erklärung über die berufsethischen Standards haben und auch nicht Verbandsmitglieder

sind. Die Unterscheidung zwischen Inhaberinnen und Inhabern des Schweizer Presseausweises und nicht im Berufsregister BR eingetragenen Journalistinnen und Journalisten kann deshalb nach Meinung der **Arbeitsgruppe** höchstens Anhaltspunkte über die Seriosität eines oder einer Medienschaffenden geben. Ausländische Medienschaffende mit vergleichbarer Qualifikation haben schon wegen des Gleichbehandlungsgebotes die gleichen Rechten und Pflichten<sup>36</sup>.

d) Die bestehende, vom Departement veranlasste, Dienstvorschrift für die Kantonspolizei betreffend die Medienstelle und die Erteilung von Medienauskünften enthält nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** nicht notwendigerweise hinreichende Ausführungen über die Rechtsgrundlagen. Sie konzentriert sich im Wesentlichen auf die Koordination der Erteilung von Auskünften an Journalisten durch den/die Mediensprecher/in des Sicherheitsdepartementes. Mit Blick auf die auch in diesem Bereich in der Praxis – gerade im Umfeld möglicherweise unfriedlicher Demonstrationen – anspruchsvolle Rechtslage<sup>37</sup> empfiehlt die **Arbeitsgruppe** eine Ergänzung und Präzisierung, um die Polizeiangehörigen noch besser zu befähigen, die verschiedenen Interessen an Ort und Stelle gegeneinander abzuwägen. Bei Schwierigkeiten mit Medienschaffenden dürfte es ratsam sein, den/die Medienbeauftragte/n beizuziehen.

---

<sup>36</sup> Letztlich kann die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze nur im Einzelfall durch Anrufen des Schweizerischen Presserates (Schiedsgericht) objektiv überprüft werden.

<sup>37</sup> Vgl. BGE 130 (2004) I 369, 386, und BGE 130 I 388, 390 m.w.H.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 468.

## C Zusammenfassung

### 1 Ausgangslage

- Die Vorzeichen in Bezug auf allfällige Ausschreitungen anlässlich der unbewilligten Demonstration vom 26. Januar 2006 in Basel waren nicht gut. Ausschreitungen im gleichen thematischen Zusammenhang eine Woche zuvor in Bern, gravierende Sachbeschädigungen danach im Raum Basel mit Bekennerstreifen aus der notorisch gewaltbereiten Anti-WEF-Szene sowie verdeckte Demonstrationsauftritte nach Basel aus dieser Szene (parallel zu einer in Bern bewilligten Demonstration in gleicher Sache) ergaben das vorgängige Lagebild.
- Die Rechtslage
  - zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen (Polizeigesetz);
  - zur vorbeugenden Bekämpfung von Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren, BWIS) sowie
  - hinsichtlich der Verfolgung von Straftaten (StPO)einerseits und
  - in Bezug auf die Gewährleistung der verfassungsmässigen Grundrechteandererseits ist komplex und stellt an die Ausführenden hohe Anforderungen.
- Die Schnittstellen zwischen staatsschutzrelevanten und anderen polizeirechtlichen Aufgaben sind auf Grund der Formulierungen in der Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (samt Anhang 1) für die operationelle Umsetzung nicht hinreichend klar umschrieben. Um einerseits das Staatsschutzrecht des Bundes vollziehen zu können und andererseits der Geheimhaltung zu genügen, bedarf es konkreter Aufträge und organisatorischer Anpassungen:
  - Die Bestimmungen zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen gehören nicht in den BWIS-Rechtsbereich; sie komplizieren (auf Grund der VWIS und ihres Anhangs) die Rechtsanwendung unnötig und bergen systemimmanent das Risiko von Grundrechtsverletzungen;
  - insbesondere fällt die derzeitige Schnittstellenproblematik im Verhältnis zwischen der FG 9 der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei als nicht zweckmässig auf.
- Das Polizeigesetz weist Gesetzeslücken im Sinne planwidriger Unvollständigkeiten auf (Voraussetzungen für Fesselung und Fotografie), die vom Gesetzgeber behoben werden sollten.

## 2 Beurteilung des Vorgehens

- Die Umsetzung der vorgängigen Lagebeurteilung in einem Einsatzbefehl wurde diesen komplexen rechtlichen Anforderungen nicht in allen Teilen gerecht:
  - Eine Abgrenzung zwischen staatsschutzrelevanten und anderen Kriterien für die Durchführung von Personenkontrollen war in der Absicht nicht ersichtlich;
  - die Formulierung der Absicht bezüglich „Festnahmen“ nach Personenkontrollen war zu weit gefasst;
  - die Absicht betr. Aufklärung (mit Videoaufnahmen) von Personen, die sich (offenkundig an den verdeckt bekannt gegebenen Orten) versammelten, war zu wenig auf die gesetzlichen Voraussetzung einer konkreten Gefahr von Straftaten abgestimmt.
- Die daraus sich ergebende Auftragslage führte zu teilweise ungerechtfertigten Anhaltungen von Personen, die sich an Ort und Stelle ausweisen konnten und/oder keine genügenden Verdachtsmomente für ein Veranlassen oder Durchführen einer unbewilligten Demonstration oder gar für Straftaten lieferten;
- in einem Fall wurde ein Medienschaffender, der sich als solcher ausgewiesen hatte und kein den ethischen Standards von Berufsjournalisten nicht entsprechendes Verhalten zeigte, angehalten;
- den angehaltenen Personen wurde der Grund des vorübergehenden Freiheitsentzuges nicht nach einem einheitlichen Vorgehen, mehrfach nicht hinreichend, bekannt gegeben;
- die operationelle Vorbereitung und Führung in Bezug auf die Behandlung der angehaltenen Personen entsprach nicht in allen Teilen den rechtlichen Vorgaben:
  - Die genaue Identifizierung der angehaltenen Personen im Waaghof war zu wenig zweckmässig vorbereitet, was zu einer mehrheitlich überlangen Dauer des Freiheitsentzuges führte;
  - es wurden alle angehaltenen Personen fotografiert, auch wenn sie sich zweifelsfrei ausweisen konnten, was im ausser-strafprozessualen Rahmen nur nach wenigen Kriterien zulässig ist, die hier nicht gegeben waren (Aufnahmen ausschliesslich zur Gewährleistung der Rückgabe abgenommener Effekten an die richtigen Berechtigten sind u.U. unverzichtbar, hätten aber nach der Quittierung des Erhalts sofort vernichtet oder gelöscht werden sollen);
  - die Kleiderdurchsuchungen waren nicht klar geregelt und wurden uneinheitlich durchgeführt;
  - der Anspruch der angehaltenen Personen, Angehörige (oder Arbeitgeber) über den Freiheitsentzug zu informieren, war nicht klar geregelt, und er wurde nicht einheitlich gewährleistet.



- Die Polizeiangehörigen haben ihre Aufträge im unmittelbaren Kontakt mit angehaltenen Personen, namentlich im Waaghof, ganz überwiegend korrekt und freundlich erfüllt.

### 3 Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen

- Bezüglich Triage bei gleichzeitigen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen wurde im Waaghof eine Triagestelle eingerichtet und der Triageablauf provisorisch neu gestaltet (oben Ziff. 2.2.3 c aa) und bb));
- die erwähnte komplizierte und anspruchsvolle Rechtslage in heiklen Bereichen unmittelbarer Grundrechtseinschränkungen bedarf für die praktische Rechtsanwendung der verfassungskonformen Interpretation in klaren, leicht verständlichen Dienstvorschriften, der entsprechenden zusätzlichen Ausbildung und – soweit im Einzelfall nötig – der Aufträge und Anweisungen für den Einsatz;
- soweit es sich bei den festgestellten Sachverhalten um nicht verfassungsgemässe Beschränkungen von Grundrechten handelt, erscheinen diese nicht als besonders schwerwiegend. Sie sollen aber – wie zum grossen Teil bereits auch auf Grund eigener Auswertungen und Erkenntnisse der Kantonspolizei geschehen – rasch zum Anlass für nachhaltige und konsistente Optimierungen genommen werden:
  - Der Entwurf eines Gesamtkonzeptes bezüglich in jeder Hinsicht rechtskonformer Abläufe bei zeitgleichen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen liegt vor;
  - mehrere *Dienstvorschriften* zu den in diesem Bericht behandelten polizeilichen Aufgabenerfüllungen liegen im Entwurf vor oder deren Grundlagen werden systematisch erarbeitet, so zu den Themenkreisen:
    - ◆ Generell (in allen einzelnen Dienstvorschriften, soweit separat nötig)
      - Gesetzesgrundlagen und -schränken (einschliesslich völkerrechtliche Bestimmungen und weitere Richtlinien)
      - Verhältnismässigkeit
      - Eigenschutz, Schutz Dritter, taktische Belange
      - Persönlichkeitsschutz
      - Information, Rechtsmittel
      - Persönliches Verhalten
      - Rapportierung
    - ◆ Personenkontrollen
      - Ort der Durchführung
      - Sicherstellen der Kommunikation
      - Grundangabe, weitere Informationen bei Beendigung der Kontrolle
      - Ablaufschema als Entscheidungshilfe mit entspr. Kriterien/Rechtsgrundlagen
    - ◆ Anhaltungen
      - Kriterien, praktisch
      - Benachrichtigung von Angehörigen, Arbeitgeber
      - Transport
    - ◆ Polizeigewahrsam
    - ◆ Vorläufige Festnahme, Festnahme

- ◆ Fesselung
  - Art der Fesselung
  - Diskretion, wo möglich
- ◆ Kleiderdurchsuchung
  - Verschiedene verwandte Begriffe/Massnahmen (Grobdurchsuchung, Kleiderdurchsuchung, körperliche Untersuchung)
  - Anordnungsbefugnis
  - praktische Kriterien
  - Durchführungsmodalitäten, Diskretion
  - Kontrollintensität
- ◆ Abnahme von Effekten, Fahrzeugen, Tieren
  - Praktische Kriterien, je nach Art der Effekten
  - Beweismittel, Spuren
  - Massnahmen zur Sicherstellung der Rückgabe an den/die Berechtigten
  - Spezielle Beachtung allfälligen Medikamentenbedarfs
- ◆ Erkennungsdienstliche Behandlung
  - Datenvermeidung und Datensparsamkeit
  - Unterschiedliches Vorgehen je nach Rechtsgrundlage
  - Alte Menschen, Gesundheitszustand
  - Information
- ◆ Datenbearbeitung, Datenschutz im Besonderen
  - Nicht elektronische Datenbearbeitung
  - Elektronische Datenbearbeitung
- ◆ Jugendliche im Besonderen
- ◆ Medienfreiheit, Umgang mit Journalistinnen/Journalisten (Vorschrift bearbeitet durch Departement)

Die **Arbeitsgruppe** erhielt den Eindruck, dass die Kantonspolizei mit den bereits vorgenommenen und noch in Bearbeitungen begriffenen Massnahmen die nötigen Verbesserungen rasch und konsequent anstrebt.

\*\*\*\*\*

Basel, 8. Dezember 2008

Namens der Arbeitsgruppe

gez. Dr. iur. Christoph Meier

## Beilagen

1. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „Datenschutz“
2. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „polizeiliche Massnahmen“

# **Bericht**

**über die Tätigkeit der vom Vorsteher des Sicherheitsdepartementes des Kantons Basel-Stadt eingesetzten Arbeitsgruppen**

**betreffend „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“**

**im Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration**

**vom 26. Januar 2008**

**8. Dezember 2008**

## **Inhaltverzeichnis**

<b>A</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>B</b>	<b>Arbeit der Arbeitsgruppe</b>	<b>5</b>
1	Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht	5
2	Überprüfungen durch die Arbeitsgruppe	6
2.1	<i>Datenschutz</i>	6
2.1.1	Generelle Hinweise	7
2.1.2	Identitätsüberprüfungen	9
2.1.3	Fotografische und Videoaufnahmen	10
2.1.4	Personenkontrollkarten	13
2.1.5	Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung	13
2.1.6	ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei)	14
2.1.7	Staatsschutz	15
2.1.8	Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane	20
2.2	<i>Polizeiliche Massnahmen</i>	21
2.2.1	Personenkontrollen und Anhaltung	21
2.2.2	Transporte und Fesselung	23
2.2.3	Triage, Behandlung Jugendlicher	26
2.2.4	Kleiderdurchsuchung	27
2.2.5	Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen	29
2.2.6	Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst	32
<b>C</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>34</b>
1	Ausgangslage	34
2	Beurteilung des Vorgehens	35
3	Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen	36

## A Einleitung

1. Im Zusammenhang mit dem in Davos stattfindenden World Economic Forum (WEF) führten Anhänger der so genannten Anti-WEF-Bewegung Aktionen in verschiedenen Städten in der Schweiz durch. Die Kantonspolizei Basel-Stadt erhielt Hinweise, wonach auch in Basel am Samstag, den 26. Januar 2008, eine Kundgebung stattfinden solle. Ein Bewilligungsgesuch war bei den Behörden nicht eingereicht worden. Zwei Tage vor der geplanten Aktion wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge und Sachbeschädigungen von mutmasslichen Sympathisanten der Bewegung verübt. Die Kantonspolizei rechnete, auch aufgrund früherer Erfahrungen, mit massiven Ausschreitungen an der nicht bewilligten Kundgebung in Basel vom 26. Januar 2008. Sie bereitete deshalb einen Einsatz vor mit der Absicht, grössere Ansammlungen gewaltbereiter Demonstranten schon im Ansatz zu verhindern. Die durch Polizeiangehörige der Konkordatskantone verstärkten Basler Ordnungskräfte wurden so um die erwarteten Versammlungsorte disponiert, dass sie bei Gewaltexzessen gegen Personen und Sachen sofort hätten einschreiten können. Im Verlaufe des 26. Januar 2008 beobachteten die Einsatzkräfte namentlich bekannte Führungspersonen dieser Szene in Begleitung von weiteren mutmasslichen Aktivisten. Diese Personen wurden polizeilich angehalten und mittels Gefangenentransportwagen in die Besammlungsstelle im Waaghof verbracht; dies, bevor sich ein erkennbarer Demonstrationzug formiert hatte. Insgesamt wurden 66 Personen, von denen 41 als Sympathisanten der Anti-WEF-Szene eingestuft wurden, einer Identitätsüberprüfung und teilweise weitergehenden Kontrollen unterzogen. Darunter befanden sich auch mehrere Minderjährige. Anschliessend wurden die Kontrollierten bis zu ihrer Entlassung, die noch am Abend des 26. Januar 2008 erfolgte, in Sammelarrestzellen verbracht. Die Aufenthaltsdauer betrug in einzelnen Fällen bis knapp über sechs Stunden.

In der Presse und in mehreren Beschwerdeeingaben an das Sicherheitsdepartement wurde im Nachgang zum Einsatz vom 26. Januar 2008 scharfe Kritik am Vorgehen der Ordnungskräfte erhoben. Dieses wurde als übertrieben hart und insgesamt unverhältnismässig eingestuft, vor allem was die Behandlung der angehaltenen Personen im Waaghof betraf.

2. Am 1. Februar 2008 ordnete der Vorsteher des Sicherheitsdepartements in der Folge eine Administrativuntersuchung zur Abklärung der Sach- und Rechtslage bezüglich des Einsatzes der Kantonspolizei Basel-Stadt am 26. Januar 2008 an. Der anfangs März 2008 der Öffentlichkeit vorgestellte Untersuchungsbericht enthält zahlreiche *Empfehlungen* mit dem Antrag an den Auftraggeber, diese zu prüfen und die notwendigen Schritte zu ihrer Umsetzung bei künftigen Einsätzen der Kantonspolizei mit einem vergleichbaren Szenario in die Wege zu leiten.
3. Aufgrund der Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Untersuchungsbericht rief der Vorsteher des Sicherheitsdepartements Basel-Stadt (SiD) zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung des Unterzeichnenden ins Leben: Einerseits eine Arbeitsgruppe „Datenschutz“, andererseits eine mit der Bezeichnung „polizeiliche Massnahmen“. Die Aufträge und die personelle Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen sind aus den als Beilage angefügten Schreiben des Departementvorstehers vom 1. April 2008 ersichtlich.
4. Am 1. April 2008 fand eine erste konstituierende Sitzung beider Gruppen in Anwesenheit des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes statt. An dieser Sitzung wurde das weitere Vorgehen diskutiert und der Zeitplan unter Berücksichtigung der EURO 08 festgelegt.

Am 17. April 2008 fand eine weitere Sitzung beider Arbeitsgruppen statt, an welcher der Leiter des Kriminalkommissariates über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) orientierte.

Am 28. Mai 2008 wurde ein Hearing der Arbeitsgruppe „Datenschutz“ mit der Co - Leiterin der Ombudsstelle durchgeführt. An dieser Sitzung kamen generelle Anliegen dieser Behörde und spezielle Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz vom 26. Januar 2008 zur Diskussion.

An einer weiteren Sitzung beider Arbeitsgruppen am 24. Juni 2008 wurden Teilberichte „Datenschutzfragen“ und „polizeiliche Massnahmen“ behandelt.

Im Juli 2008 erstattete der Unterzeichnende dem Auftraggeber einen Zwischenbericht. Dieser Zwischenbericht wurde in aktualisierter Form in den vorliegenden Schlussbericht integriert.

Am 12. November 2008 nahmen die Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit wieder zur Behandlung des am 31. Oktober 2008 von der Polizeileitung vorgelegten Berichtes „polizeiliche Massnahmen“ auf. An weiteren Sitzungen vom 17. November und 2. Dezember 2008 wurde der Entwurf des Gesamtberichts diskutiert und materiell bereinigt.

An diesen Sitzungen nahm der beigezogene Experte für Polizeirecht teil.

Wegen der thematischen Nähe bzw. der Überschneidung der beiden Themen *Datenschutz* und *polizeiliche Massnahmen* sind die beiden ursprünglichen Arbeitsgruppen für die hier erwähnten Sitzungen im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher zu einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen worden.

Nebst den aufgeführten Sitzungen liessen sich der Datenschutzbeauftragte und der Unterzeichnende bei der Kantonspolizei über das ARAP - System orientieren. Ferner fanden Besprechungen mit der Leitung des Staatsarchivs betreffend Fragen der Aktenvernichtung und mit dem Medienbeauftragten des SiD betreffend den Umgang der Polizei mit Journalisten sowie zahlreiche weitere Einzelkontakte statt.

## **B Arbeit der Arbeitsgruppe(n)**

### **1 Überprüfungsaufgaben gemäss Administrativuntersuchungs-Bericht**

Im Rahmen der *Administrativuntersuchung* betreffend die Polizeiaktion vom 26. Januar 2008 wurden die Abläufe bei der Kontrolle und Befragung der im Verlaufe der Aktion angehaltenen Personen untersucht; dabei wurde der Handhabung der einschlägigen Vorschriften für den Umgang mit Personendaten, vor allem was den Informationsaustausch zwischen der Kantonspolizei und der Fachgruppe 9 der Staatsanwaltschaft bzw. dieser und den Staatsschutzorganen des Bundes betraf, besondere Beachtung geschenkt. Aus zeitlichen Gründen war es im Verlaufe der Abklärungen nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die komplexen Informationsflüsse zu gewinnen. Im Administrativ-Untersuchungsbericht wurde deshalb vorgeschlagen, eine Anzahl festgestellte Vorkommnisse kritisch zu überprüfen, namentlich:

- Identitätsüberprüfungen unter Beachtung einer möglichst geringen Eingriffsintensität, d.h. grundsätzlich vor Ort und nur unter den Voraussetzungen von § 35 PolG in einer Dienststelle;
- frühzeitige Triage der angehaltenen Personen mit entsprechend ausgerichteten Kontrollen, v.a. bezüglich Jugendlicher;

- 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 Durchsuchung mit Konzentration auf Personen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; Trennung dieser von den übrigen Personen;
- Grundsätze betr. Zwangsmassnahmen bei Anhaltung und während des Transportes;
- Reduktion des administrativen Aufwandes zur Erhebung der persönlichen Daten. Zusätzliche Befragungen bei Personen, bei denen strafbare Handlungen zur Diskussion stehen. Bereitstellen einer ausreichenden 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.

## **2 Überprüfungen durch die Arbeitsgruppen**

Nachfolgend werden die aufgeführten Punkte – entsprechend dem Auftrag des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes – in „Datenschutz“ und „polizeiliche Massnahmen“ aufgeteilt, auch wenn sich gewissen Problemstellungen überlagern und sie daher unter beiden Aspekten behandelt werden.

### **2.1 Datenschutz**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise:

- Generelle Hinweise (Ziff. 2.1.1)
- Identitätsüberprüfungen (Ziff. 2.1.2)
- Fotografische und Videoaufnahmen (Ziff. 2.1.3)
- Personenkontrollkarten (Ziff. 2.1.4)
- Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung (Ziff. 2.1.5)
- ARAP (Automatisiertes Rapport- und Administrationssystem der Polizei) (Ziff. 2.1.6)
- Staatsschutz (Ziff. 2.1.7)
- Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane (Ziff. 2.1.8)



### 2.1.1 Generelle Hinweise

#### Festgestellte Sachverhalte:

Anlässlich einer Demonstration am 19. Januar 2008 in Bern im gleichen thematischen Zusammenhang kam es zu Ausschreitungen, die einen polizeilichen Grosseinsatz nötig machten. Die Kantonspolizei erhielt Hinweise, dass die gleichen Gruppierungen via Internet und SMS zu einer Demonstration am 26. Januar 2008 nach Basel aufriefen. Am 24. Januar 2008 wurden in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mehrere Brandanschläge gegen Autos der Luxusklasse verübt und im Areal der Fa. Novartis AG Sachbeschädigungen mit Farbbehältern begangen. Diesbezüglich gingen Bekennerschreiben der Anti-WEF-Bewegung ein.

Während andere Kreise ein Gesuch für eine Demonstration am 26. Januar 2008 in Bern einreichten und eine entsprechende Bewilligung erhielten, wurde für Basel kein Bewilligungsgesuch eingereicht.

a) Datenbearbeitungen (und andere [polizeiliche] Massnahmen) von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft stützen sich auf und unterliegen den Beschränkungen von drei verschiedenen Gesetzgebungen:

- Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>1</sup> und Datenschutzrecht des Bundes (Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)<sup>2</sup>;
- kantonales Polizeirecht (Polizeigesetz [PoLG]<sup>3</sup>, sowie [teilweise] Übertretungsstrafgesetz<sup>4</sup>) und basel-städtisches Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz)<sup>5</sup>;
- kantonales Strafprozessrecht (Strafprozessordnung [StPO]<sup>6</sup>, und Jugendstrafprozessordnung<sup>7</sup>, beide bis 31.12.2010, dann abgelöst durch Bundesrecht).

---

<sup>1</sup> SR 120 und Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS, SR 120.2).

<sup>2</sup> SR 235.1; dazu gehören auch ratifizierte und damit verbindliche völkerrechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit Datenschutz, so die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechten und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II, SR 0.103.2), das (Europäische) Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SR 0.235.1) mit Zusatzprotokoll bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SR 0.235.11) sowie nun auch Schengen-spezifische Datenschutzvorschriften (vgl. SAA, SR 0.360.268.1, Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro, (N-SIS-Verordnung, SR 362.0); Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG, Medienmitteilung EJPD v. 19.11.2008, noch nicht im BBl). Vgl. dazu BEAT RUDIN, Datenschutzgesetze – fit für Europa, Europarechtliche Anforderungen an die schweizerischen Datenschutzgesetze, in: DIGMA: 2/2007, passim.

<sup>3</sup> SG 510.100.

<sup>4</sup> SG 253.100.

<sup>5</sup> SG 153.260.

<sup>6</sup> („ÜStG“)SG 257.100.

<sup>7</sup> SG 257.500.

Alle drei Rechtsgrundlagen stimmen mit Blick auf den Datenschutz hinsichtlich grundrechtlicher Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen überein: *Gesetzliche Grundlage, Zweckbestimmung, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit und Rechtsschutz*, was deren richtige Anwendung in der Praxis nicht notwendigerweise immer einfacher macht. In bestimmten Situationen ist es möglich, dass alle drei Gesetzgebungen als Grundlage für eine polizeiliche Intervention (z.B. Identitätskontrolle) in Frage kommen können, je nach Beurteilung des *Verhaltens* und/oder der *möglichen Zugehörigkeit* einer Person zu einer Gruppe oder einer Gruppe von Personen.

b) Personendaten dürfen - das Vorliegen der gesetzlichen Grundlagen vorausgesetzt - insofern bearbeitet werden, als dies für die Erfüllung der spezifischen Aufgabe zwingend erforderlich und geeignet ist. Damit wird das *Verhältnismässigkeitsprinzip*<sup>8</sup> angesprochen. Dieses hat bei Polizeieinsätzen mit überraschend ändernden Szenarien eine besondere Bedeutung. Bei jedem Einsatz muss deshalb sorgfältig und gezielt definiert werden, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Daten erhoben werden dürfen. Einerseits muss die Handlungsfähigkeit der Polizei gewährleistet sein, andererseits müssen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und der *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* respektiert werden. Bei der entsprechenden Beurteilung ist zu differenzieren, ob es sich um einen Einsatz *präventiver* oder einen *repressiver* Natur handelt. Im zweitgenannten Fall, für den der strafprozessuale Rechtsrahmen massgebend ist, sind bspw. weitergehende sachdienliche Fragen zur Erhärtung oder Widerlegung des Anfangsverdachts notwendig und rechtmässig. In jedem Fall muss aber eine unter Zeitdruck getroffene Erstbeurteilung der Rechtsgrundlage in Bezug auf den massgebenden Rechtsrahmen so rasch als möglich datenschutzmassig überprüft und wenn nötig revidiert werden.

c) In §13 des Entwurfs zu einem neuen (kantonalen) Informations- und Datenschutzgesetz wird dieser Grundsatz mit den Begriffen „Datensparsamkeit“ und „Datenvermeidung“ viel deutlicher umschrieben als im bisherigen Gesetz. Welche Massnahmen nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Polizeialltag *wie* im Einzelnen umgesetzt werden, um dem künftig so präzisierten Aspekt der Verhältnismässigkeit wirksam Nachachtung zu schenken, kann nicht im Voraus definiert werden. Es ist Sache der Polizeikommando, diese Vorgaben in der Rechtsanwendung einerseits generell (Dienstvorschriften) und – soweit nötig zusätzlich – bei Einsätzen konkret festzulegen, die Einsatzkräfte auf geeignete Weise auszubilden und sie für die Datenschutzproblematik weiter zu sensibilisieren.

---

<sup>8</sup> Art. 5 Abs. 2 BV.

### 2.1.2 Identitätsüberprüfungen

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Mehrere Personen, auch Minderjährige, wurden zu unterschiedlichen Zeiten an verschiedenen – vom jeweilig hauptsächlichen Geschehen teilweise entfernten – Orten überprüft. Obwohl sich alle ausweisen konnten und kein hinreichender Anfangsverdacht auf mindestens eine aktive Rolle bei einer unbewilligten Demonstration (oder ein anderweitig sanktionierbares Verhalten) vorlag, wurden sie – wohl gestützt auf den Passus „möglichst viele Festnahmen und Befragungen gemäss PolG durchführen“ – angehalten und zur näheren Überprüfung dem Waaghof zugeführt.

- a) Die *praktische* Abwicklung einer **Identitätsüberprüfung** erfolgt mit Hilfe der so genannten Personenkontrollkarten. Bereits dafür haben Polizeiangehörige eine erste Entscheidung zu treffen, nach welcher Rechtsgrundlage eine Identitätsüberprüfung, d.h. eine Personenkontrolle (vgl. § 34 PolG, § 39 ÜStG), vorgenommen werden darf oder muss; diese Entscheidung hat sich auf einen Anfangsverdacht zu stützen, der in jedem Fall gegeben sein muss (BGE 109 [1983] IA 150).
- b) Die grüne Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die *keiner aktuellen* Straftat verdächtigt werden (Prävention [einschliesslich § 39 Abs. 2 ÜStG, wonach Zuwiderhandelnde in Polizeigewahrsam genommen werden dürfen<sup>9</sup>]; BWIS [vgl. Art. 12 BWIS, Art. 9 i.V.m. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1, Ziff. 9], sowie Fahndung nach ausgeschriebenen Personen). Auf dieser Karte sind u.a. Rubriken für die üblichen Personalien (polizeiintern: einfache Personalien) aufgedruckt. Die Karte dient als Grundlage der Erstellung eines Rapportes im ARAP - System der Polizei. Das ARAP bezweckt die Erstellung und Qualitätssicherung von Rapporten, Berichten, etc. Es hat auch die Funktion eines elektronischen Journals (vgl. unten, Ziff. 2.1.6).
- c) Die gelbe Kontrollkarte wird bei der Überprüfung von Personen eingesetzt, die einer *aktuellen* strafbaren Handlung verdächtigt werden (§§ 34 und 35 PolG; §§ 3 Abs. 1, 67 StPO BS; Art. 215, 217 CH StPO<sup>10</sup>). Entsprechend sind darauf mögliche Arten von strafbaren Handlungen und Täterkategorien vermerkt.

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu unten, Ziff. 2.1.3 d.

<sup>10</sup> Als Vergleich mit dem künftigen Bundesrecht: AS 2007 6977; Inkraftsetzung auf den 1.1.2011.

Beim Einsatz vom 26. Januar 2008 wurden nebst den erwähnten Karten in einzelnen Fällen Fragebogen für zusätzliche, spezifische Abklärungen (Grund des Aufenthaltes an einer Örtlichkeit in der Stadt, Begleitpersonen) verwendet. Diese Fragebogen wurden gestützt auf § 40 PolG („Befragung“) ausgearbeitet. Danach kann eine Person über Sachverhalte befragt werden, deren Kenntnis zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe von Bedeutung ist. Im Gegensatz zu §§ 34 und 35 PolG, die – wie erwähnt – einen Anfangsverdacht bezüglich eines Verstosses gegen die Rechtsordnung voraussetzen, genügen für Befragungen nach § 40 Abs.1 PolG Sachlagen oder Hinweise, die ein polizeiliches Einschreiten zum Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit (§ 2 Ziff. 1 PolG) als notwendig erscheinen lassen. Es besteht eine Pflicht zur Aussage, wenn damit eine Gefahr für Leib und Leben abgewendet werden kann. Diese Aussagepflicht entfällt, wenn die Person eines strafbaren Verhaltens beschuldigt wird oder sie sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen kann.

Diese polizeiliche Aufgabenerfüllung ist in verschiedener Hinsicht sehr anspruchsvoll und bedarf der klaren, die gesetzlichen Grundlagen verdeutlichenden Dienstvorschriften (und gegebenenfalls [auch abgrenzender] Aufträge) sowie der Aus- und permanenten Fortbildung (Rechtsentwicklung).

### **2.1.3 Fotografische und Videoaufnahmen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Während des ganzen Nachmittags des 26. Januar 2008 wurden im Zusammenhang mit diesem Polizeieinsatz an verschiedenen, von der Polizei ermittelten Besammlungsorten (z.B. Marktplatz, Barfüsserplatz, Theaterplatz), Videoaufnahmen über in diesem Zusammenhang verdächtige Ansammlungen bzw. (kleinere) Personengruppen gemacht. Ferner wurden alle in den Waaghof verbrachten Personen fotografiert.

a) Auch hinsichtlich fotografischer und Videoaufnahmen bestehen verschiedene Rechtsvorschriften: Einerseits § 39 PolG (Erkennungsdienstliche Behandlung, [generelle] Kompetenznorm für eine entsprechende Grundrechtseinschränkung) und § 58 PolG als Spezialtatbestand im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, andererseits § 76 StPO BS (mit materiellem Querverweis auf § 39 PolG).

b) Nach § 58 PolG können aus Gründen der Beweissicherung Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung aufgenommen werden, sofern die *konkrete* Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden. Im Untersuchungsbericht vom März 2008 wurde kritisiert, dass die *Videoaufnahme* einer Personengruppe auf dem Theaterplatz und die *fotografischen Aufnahmen* sämtlicher angehaltenen Personen im Waaghof nicht auf § 58 PolG gestützt werden konnten, da das Erfordernis einer Beweissicherung in Bezug auf bekannte oder geplante Straftaten nicht gegeben war.

Zwar wurden zwei Tage vor der geplanten Kundgebung von mutmasslichen Anti-WEF-Sympathisanten Brandanschläge und Sachbeschädigungen in Basel und Umgebung verübt; am 26. Januar 2008 waren jedoch keinerlei Straftaten im Zusammenhang mit der geplanten Kundgebung gemeldet worden und es bestanden aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen keine *konkreten* Verdachtsmomente, dass eine oder mehrere der gefilmten oder fotografierten Personen in diese im Vorfeld verübten Anschläge verwickelt gewesen sein könnten.

c) Die **Arbeitsgruppe** verkennt nicht, dass die Beurteilung der Nachrichtenlage hinsichtlich gesetzlich erlaubter zu treffender Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht einfach war: Die Brandanschläge und Sachbeschädigungen im Vorfeld der geplanten Kundgebung vom 26. Januar 2008 konnten von der Kantonspolizei als konkrete und bedrohliche Hinweise für ein gewalttätiges Vorgehen von Aktivisten auch am 26. Januar 2008 gewertet werden. Neben diesen Straftaten, deren Zusammenhang mit der Anti-WEF-Demonstration vermutet werden durfte, waren auch die (verdeckten) Aufrufe einer notorisch gewaltbereiten Organisation zur Besammlung an bestimmten Orten und deren offenkundige Befolgung durch mehrere Dutzend Leute bekannt. Demzufolge ist zwischen den Aufnahmen im öffentlichen Raum (ermittelte Besammlungsorte) und denjenigen im Waaghof zu unterscheiden.

Aufnahmen bei einer Besammlung zu einer öffentlichen Veranstaltung unterliegen dem Gesetzesvorbehalt der *konkreten* Gefahr (§ 58 Abs. 1 PolG), dass *Straftaten* begangen werden (Prognose). Hier zeigt sich eine rechtliche Schwierigkeit: Die Übertretung der blossen Ordnungsvorschrift *Veranlassen oder Durchführen einer nicht bewilligten Versammlung oder Demonstration*, § 39 Abs. 1 ÜStG, reicht bei einer verfassungskonformen Auslegung als „Straftat“ nicht aus, um die informationelle Selbstbestimmung auf diese Weise einzuschränken<sup>11</sup>. Da § 58 Abs. 1 PolG keinen Unterschied zwischen bewilligten und unbewilligten Versammlungen macht, kann die Rechtstatsache einer unbewilligten Veranstaltung *allein* noch nicht die als Voraussetzung für Aufnahmen verlangte Straftat sein. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bedarf es für die Aufnahme von Teilnehmerinnen oder Teilnehmer einer öffentlichen Veranstaltung gemäss § 58 Abs. 1 PolG demnach der konkreten Gefahr des Begehens von *Gewalt- oder nötigenden Straftaten* bspw. in der Form von vorsätzlichen Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, Nötigung, vorsätzlichen Störungen des öffentlichen Verkehrs, Landfriedensbruchs usw.

---

<sup>11</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 167, 586f.

Ob die Annahme einer *konkreten* Gefahr von Straftaten dieser Qualität anlässlich der Besammlung auf dem Theaterplatz gerechtfertigt war, ist eine Frage innerhalb eines Beurteilungsspielraums der Polizei<sup>12</sup>. Für die Vertretbarkeit der Annahme einer Gefahr von Straftaten der genannten Schwere sprechen grundsätzlich die unter Ziff. 2.2.1 festgestellten Sachverhalte, ferner möglicherweise der Inhalt der vertraulichen Liste (gem. Art. 11 Abs. 2 BWIS), der der Arbeitsgruppe aus Geheimhaltungsgründen jedoch nicht bekannt ist, dagegen der Grundrechtsschutz verbunden mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Schwere der abzuwendenden Gefahr). Die **Arbeitsgruppe** kann diesbezüglich ohne inhaltliche Kenntnis der erwähnten Liste nicht abschliessend Stellung nehmen.

d) Wegen der beschriebenen Anhaltungen ist es zu keinen strafbaren Handlungen gekommen. Demzufolge können nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** die fotografischen Aufnahmen im Waaghof nicht auf die StPO abgestützt werden. Danach bleiben zwei mögliche Rechtsgrundlagen für diese erkenntungsdienstliche Behandlung:

aa) Einerseits § 39 Abs. 2 ÜStG in Verbindung mit § 39 Abs. 2 Ziff. 4 PolG, wenn sich eine solche zur sicheren Identifizierung der in Gewahrsam genommenen Personen als notwendig erweist. Zu beachten ist dabei allerdings, dass § 39 ÜStG die Gewahrsamnahme nur gegenüber Personen erlaubt, die eine gewisse Organisations- oder Führungsrolle („veranlassen“ oder „durchführen“) übernommen haben; die blosser Teilnahme genügt nicht. Diese Einschränkung ergibt sich (mindestens) für eine *präventive* Massnahme aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Ob eine Person eine solche Organisations- oder Führungsrolle ausgeübt hat, kann u.U. jedoch wiederum nur mittels Aufnahmen am Besammlungsort rechtsgenügend nachgewiesen werden (Bildvergleich).

bb) Falls bei Anhaltungen mehrerer Personen gleichzeitig oder gar Massenanhaltungen persönliche Effekten abgenommen werden, kann sich eine fotografische Aufnahme als notwendig erweisen, um sicher zu stellen, den einzelnen Personen bei ihrer Entlassung ihr Eigentum (abgenommene Effekten) zweifelsfrei wieder zurückgeben zu können. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Datenschutzzusammenhang folgt, dass Aufnahmen ausschliesslich zu diesem Zweck bei der Rückgabe der Effekten (nach Möglichkeit im Beisein der betroffenen Person) unmittelbar vernichtet oder gelöscht werden.

---

<sup>12</sup> In § 2 Abs. 1 Ziff. 1 PolG wird die Aufgabe der Polizei u.a. mit dem Verhüten oder Abwehren „unmittelbar drohender Gefährdungen“ umschrieben. Zwischen „Gefahr“ und „Gefährdung“ liegt u.a. ein Intensitätsunterschied (vgl. MARKUS MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, Rz. 50ff., 59ff.).

#### **2.1.4 Personenkontrollkarten**

Festgestellte Sachverhalte:

Die Personalien der identifizierten Personen wurden auf Personenkontrollkarten festgehalten.

Bezüglich der Anwendung der **Personenkontrollkarten** wie auch der zusätzlichen Befragung nach § 40 PolG ist speziell zu bemerken, dass diese nicht in einer Art Automatismus, sondern nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (oben, Ziff. 2.1.1, b) erfolgen muss (künftige Präzisierung vgl. oben Ziff. 2.1.1, c). Das Ausfüllen von Personenkontrollkarten ist eine Form der Datenbearbeitung, die derjenigen der Identitätsüberprüfung (Personenkontrolle, vgl. oben, Ziff. 2.1.2) folgt, vorausgesetzt, dass die Sachlage (Umstände) und die erhobenen Personendaten (z.B. Fahndung) dies rechtfertigen. Die separate Aufbewahrung bzw. Vernichtung von Personenkontrollkarten richtet sich nach den einschlägigen Datenschutzvorschriften (§ 57 PolG, kantonales Datenschutzgesetz). Die Handhabung erfolgte korrekt.

#### **2.1.5 Erhobene Daten, Einsichtnahme und Löschung; Staatsarchiv**

a) Was die *Einsichtnahme* und *Löschung* der am 26. Januar 2008 erhobenen personenbezogenen Daten und fotografischen Aufnahmen anbetrifft, sicherte die Polizei nach dem 26. Januar 2008 eine Vernichtung nach drei Monaten zu, sofern sich keine Hinweise auf ein strafbares Verhalten einzelner Personen ergäben. Im Rahmen dieser Verfahren wurde den Beschwerdeführern Akteneinsicht in die personenbezogenen Akten und in die Akten des Administrativverfahrens gewährt, soweit darin Stellungnahmen der Polizei zu den Beschwerdefällen enthalten waren<sup>13</sup>.

b) Die Unterlagen aller kontrollierten Personen (mit Ausnahme der in den Beschwerdedossiers abgelegten Kopien) wurden von der Polizei fristgemäss Ende April 2008 dem *Datenschutzbeauftragten* zwecks Löschung übergeben. Dieser leitete sie in Beachtung der Anbietungspflicht nach § 7 des kantonalen Archivgesetzes<sup>14</sup> und § 18 Datenschutzgesetz an das *Staatsarchiv* weiter, welches mit Schreiben vom 25. Juni 2008 die Entgegennahme der Aktenordner bestätigte. Es wird darin speziell darauf hingewiesen, dass aufgrund des Rückkoppelungsverbots und der gesetzlichen Schutzfristen die Akten als vernichtet gelten.

---

<sup>13</sup> Diese Daten sind in den Beschwerdedossiers abgelegt.

<sup>14</sup> Gesetz über das Archivwesen, SG 153.600.

Eine Akteneinsicht in Dienstbefehle und generelle Dienstanweisungen wurde hingegen abgelehnt (vgl. Verfügung des SiD vom 25. Juni 2008; in Übereinstimmung mit BGE 128 (2002) I 167)<sup>15</sup>. Die entsprechenden Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

c) Anlässlich einer Besprechung mit der Leitung des Staatsarchivs am 15. Juli 2008 wurde gegenüber dem Datenschutzbeauftragten und dem Unterzeichnenden der Wunsch geäußert, in einer Stellungnahme zuhanden der Arbeitsgruppe die gesetzlichen Aufgaben und die Rolle des Staatsarchivs im vorliegenden Zusammenhang zu erläutern. Ein besonderes Anliegen des Staatsarchivs geht dahin, das Verfahren der Aktenlöschung, das vermehrt auch elektronische Datenträger umfasst, bekannter zu machen und die anderen Behörden auf die Möglichkeit einer fachkundigen Beratung, auch bei der Einrichtung oder Erneuerung bestehender Archivierungsanlagen, hinzuweisen.

#### **2.1.6 ARAP**

Auch nach Vernichtung der Personenkontrollkarten als Datenträger bleiben die entsprechenden elektronischen Einträge im *ARAP* - System gespeichert, bis sie im Rahmen der speziellen Lösungsfristen dieses Systems automatisch entfernt werden. Eine aktive Bewirtschaftung (von Löschungen) findet nicht statt. Diese in der Dienstanweisung 151.010 enthaltenen Lösungsfristen sind vom Datenschutzbeauftragten geprüft und genehmigt. Auch die Zugriffsrechte sind korrekt administriert. Nach Angaben der Polizeileitung besteht das wesentliche Element dieses elektronischen Journals darin, nachvollziehen zu können, ob und wann eine Person kontrolliert worden ist. Die **Arbeitsgruppe** ist der Auffassung, dass die passive Lagerung derartiger Daten im System nicht problematisch sei und allfällige abweichende Lösungsfristen eher Anlass für eine Ungleichbehandlung Betroffener bieten könnten.

---

<sup>15</sup> Vgl. auch MARKUS MOHLER, Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform, in: AJP 4/2007, 466.



### 2.1.7 Staatsschutz

Festgestellte Sachverhalte (siehe dazu auch unten, Ziff. 2.2.1):

Die Kantonspolizei rechnete anlässlich dieser Demonstration mit Ausschreitungen, die sie als gewalttätigen Extremismus – und damit BWIS-relevant – einstuft. Durch die Anhaltungen sollte diesbezüglich auch ein möglichst grosser Erkenntnisgewinn erzielt werden.

Die vertrauliche Liste des DAP (Art. 11 Abs. 2 BWIS/Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS) war (wie beim Justizdepartement und der Staatsanwaltschaft) sowohl im Sicherheitsdepartement wie bei der Kantonspolizei vorhanden.

Einzelne *Exponenten* (Art. 11 Abs. 2 lit. b BWIS) von Organisationen und Gruppierungen waren der Kantonspolizei weder mitgeteilt worden, noch sonst bekannt (abgesehen vom individuellen Erinnerungsvermögen). Der Kantonspolizei waren Angehörige von aufgelisteten Organisationen oder Gruppierungen unbekannt.

Die Personalien der von der Kantonspolizei im Zusammenhang mit dieser Demonstration identifizierten Personen wurden der FG 9 der Staatsanwaltschaft übermittelt. Die FG 9 ihrerseits hat diese an den DAP weitergeleitet.

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung wurde ausgeführt, dass eine beim *Dienst für Analyse und Prävention (DAP)* des Bundesamtes für Polizeiwesen (fedpol)<sup>16</sup> durchgeführte Überprüfung der Liste der am 26. Januar 2008 angehaltenen Personen zum Ergebnis geführt hatte, dass 41 der insgesamt 66 Personen der Bewegung „Revolutionärer Aufbau Schweiz RAS“ zugerechnet werden könnten.

b) Was die rechtlichen Grundlagen und die allgemeine Auftragslage im Bereich des *Staatsschutzes* betrifft, ist die Rolle der Kantonspolizei beim Staatsschutz in der vom Regierungsrat an der Sitzung vom 4. November 2008 verabschiedeten Beantwortung der Interpellation Nr.65 Tanja Soland wie folgt umschrieben worden: Gemäss Art. 2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (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) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) 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 u.a. die Strafverfolgungsorgane, die *Polizei* sowie die Grenzschutz- und Zollorgane verpflichtet, den Bund oder die Kantone (zuhanden des Bundesamtes) zu informieren. Gemäss Art. 9 VWIS können sie dazu aktiv Informationen beschaffen und zu diesem Zweck gemäss Art. 14 Abs.2 BWIS öffentlich zu-

---

<sup>16</sup> Ab 1.1.2009 wird der nachrichtendienstliche Teil des DAP in das VBS verschoben.

gängliche Quellen auswerten, Auskünfte einholen, Meldungen entgegennehmen und Einsicht in amtliche Akten nehmen. Zudem haben die kantonalen Polizeibehörden gemäss Ziff. 9 Anhang 1 VWIS sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse zu melden, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL - Einsätze).

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 gemäss Art. 8 Abs. 2 VWIS gestützt auf Art. 11 BWIS bezeichneten Organisationen immer gegeben.

c) Im Kanton Basel-Stadt obliegt einer Fachgruppe des Kriminalkommissariats der Staatsanwaltschaft (FG 9) die Sammlung und Triage der staatschutzrelevanten Informationen aus dem Kanton. Sie erfüllt den Informationsauftrag gemäss BWIS und beschafft zu diesem Zweck Informationen, u.a. bei den gemäss Art. 13 BWIS zur Information verpflichteten Behörden im Kanton. Ausserdem nutzt sie die Informationsquellen gemäss Art. 14 Abs. 2 BWIS. Bezüglich Datenhoheit ist in Art. 16 BWIS festgehalten, dass die Kantone die Daten, die sie beim Vollzug des Gesetzes erhalten, nach den Bestimmungen des Bundes bearbeiten. Massgebend ist dafür das Bundesdatenschutzrecht. Soweit die Kantone auch einen eigenen Staatsschutz betreiben (Art. 4 Abs. 1 BWIS), haben sie kantonale Daten getrennt von Bundes-Staatsschutzdaten aufzubewahren.

*Der Kanton Basel-Stadt bzw. die FG 9 der Staatsanwaltschaft betreibt keinen eigenen, kantonalen Staatsschutz; die Staatsschutzaktivitäten in Basel-Stadt beschränken sich auf die Amts- und Rechtshilfe (Art. 4 Abs. 2 BWIS).*

d) Was den relevanten Nachrichtenfluss vor, am und nach dem 26. Januar 2008 anbetrifft, wurde von der Kantonspolizei dargetan, dass keine polizeilichen Staatsschutzakten existierten und auch von Seiten der FG 9 der Kantonspolizei keine Liste von zu kontrollierenden *Personen* ausgehändigt worden sei. Jede/r Polizist/in verfüge im Kopf über seinen/ihren persönlichen „Arbeitsspeicher“ und erkenne gewisse Teilnehmende an Demonstrationsversammlungen von früheren Anlässen her. Weitere Personen fielen durch ihre äussere Erscheinung oder ihr Verhalten auf. Erst nach dem 26. Januar 2008 fand gestützt auf die zitierten Bestimmungen eine Datenübermittlung statt, indem die Kantonspolizei ihre Rapporte und Berichte mit einer Liste der angehaltenen Personen der FG 9 zustellte. Umgekehrt wurde nach Auskunft des für die FG 9 zuständigen Leitenden Staatsanwaltes dem Vorsteher des Sicherheitsdepartementes eine Mitteilung zugestellt, in der das zitierte zahlenmässige Verhältnis der kontrollierten mit den beim DAP bekannten Personen dargestellt wurde. Zudem wurden einige Personen namentlich aufgeführt, deren Bekanntheitsgrad aufgrund ihrer Teilnahme an früheren einschlägigen Demonstrationen notorisch gewesen sei.

Die Kantonspolizei stützte ihre Beurteilung über den Erfolg der Aktion vom 26. Januar 2008 auf diese Auskunft.

e) Einsätze der Kantonspolizei im Rahmen eines Ordnungsdienstes (OD-Einsatz) haben die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Ziel. Die Kantonspolizei erfüllt damit ihren im kantonalen Recht umschriebenen Grundauftrag (§§ 1, 2 Abs. 1 Ziff. 2 und 4 PolG, Art. 4 BWIS). Soweit im Rahmen derartiger Einsätze personenbezogene Daten an die Staatsschutzorgane des Bundes weitergeleitet werden, setzt dies - vorbehältlich spezieller Informationsaufträge der Bundesbehörden im Rahmen von Art.11 BWIS - einen begründeten Anfangsverdacht hinsichtlich einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit, u.a. durch gewalttätigen Extremismus, voraus (vgl. Art. 2 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 1 VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9). Diesfalls besteht auch für die Kantonspolizei die Pflicht, entsprechende Meldungen unaufgefordert und ohne Verzug (via die FG 9) zu erstatten.

Die Formulierung in Anhang 1 Ziff. 9 zu Art. 8 Abs. 1 VWIS als Grundlage für eine *generelle* Meldepflicht der Polizeibehörden *im Zusammenhang mit sog. IKAPOL - Einsätzen* erscheint der **Arbeitsgruppe** für eine vorbehaltlose Weiterleitung von personenbezogenen Daten an die Staatsschutzorgane als unzulässig (vgl. unten, f bb).

f) Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist auf Grund der derzeitigen (Bundes-)Rechtslage und kantonalen Organisation (Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft) selbst kantonsintern die Zulässigkeit der Weitergabe von erhobenen Personendaten durch die Kantonspolizei an die FG 9 der Staatsanwaltschaft näher zu umschreiben; der jetzige Zustand ist nicht befriedigend. Die Verpflichtung der kantonalen Behörden zur unaufgeforderten Meldung gemäss Art. 11 Abs. 1 und 12 BWIS beschränkt sich auf die in Art. 8 VWIS resp. ihrem Anhang 1 aufgeführten Sachverhalte. Dabei sind zwei Rechtslagen auseinanderzuhalten.

aa) Art. 11 Abs. 2 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS:

Was unter den in Art. 8 Abs. 2 lit. a und d VWIS genannten „Vorgängen“ zu verstehen ist, bleibt unklar. Der Kantonspolizei sind keine Namen von Zugehörigen zu den in der Liste aufgeführten Personen („Exponenten“) bekannt. Daher kann für sie auch keine diesbezügliche unaufgeforderte Meldepflicht bestehen, es sei denn, es bestünden Hinweise aus anderen Quellen. Staatsschutzspezifische Personenkontrollen bedürfen eines konkreten Auftrages (Art. 12 BWIS i.f.). Es ist demnach auch nicht Aufgabe der Kantonspolizei, über die allfällige Zugehörigkeit von Personen zu aufgelisteten Organisationen zu mutmassen.

bb) Art. 11 Abs. 1 BWIS, Art. 8 Abs. 2 lit c. VWIS mit Anhang 1 Ziff. 9:

Art. 8 Abs. 2 VWIS stipuliert die Pflicht der unaufgeforderten und verzugslosen Meldung über Vorgänge und Feststellungen nach „Anhang 1“. Gemäss Anhang 1, Ziff. 9 („Kantonale Polizeibehörden“) sind demnach „sich abzeichnende bzw. eingetretene Situationen und Ereignisse, in denen einzelne kantonale Polizeibehörden nicht mehr in der Lage sind, die Sicherheit ohne die Hilfe anderer Kantone zu gewährleisten (IKAPOL-Einsätze)“ zu melden. Es sind jedoch IKAPOL - Einsätze denkbar, die mit staatsschutzrelevanten Situationen keine Bewandnis haben, so namentlich zur Bewältigung befürchteter Ausschreitungen bei Sportanlässen<sup>17,18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vgl. Art. 3 der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6.4.2006 (Konkordat in Kraft seit 9.11.2006). In der SG BS nicht aufgeführt und im Kantonsblatt nicht publiziert (Auskunft Justizdepartement v. 4.12.2008; vgl. z.B. SGS BL 145.37).

Durch eine Ergänzung des BWIS gemäss BG v. 24.3.2006 (in Kraft seit 1.1.2007, teilweise befristet bis 31.12.2009; AS 2006 3703) wurde die Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen in das BWIS integriert. Von daher stammt der Begriff „IKAPOL-Einsätze“, obwohl sich diese Formulierung in der Ergänzungs-VO v. 30.8.2006, Ziff. II (AS 2006 3711) so nicht findet. Ab 1.1.2010 wird die Bekämpfung von Gewalt an Sportanlässen (wieder) dem kantonalen Polizeirecht, durch ein auf diesen Zeitpunkt in Kraft tretendes Konkordat koordiniert, überlassen. Indessen betreibt der Bund weiterhin die Datenbank „Hoogan“ (gem. Art. 24 a BWIS) und ist für die Verfügung von Ausreiseverboten (Art. 24c BWIS) zuständig (AS 2008 8255; unterliegt noch dem Referendum). Unter dem Aspekt des Staatsschutzes entsteht damit eine Rechtslage, die – aus pragmatisch-föderalistischen Gründen – der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung nicht gerecht wird: Die verbleibenden Bestimmungen von Art. 24a ff. BWIS (vgl. rev. Gesetzestext AS loc.cit.) gehören nicht in das BWIS; MARKUS SCHEFER, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: digma

cc) Demnach ist vorderhand hinsichtlich der Pflicht unaufgeforderter und verzugsloser Meldung durch die *Kantonspolizei* an die FG 9 der Staatsanwaltschaft noch zwischen Vorkommnissen und Feststellungen mit Bezug zu Gefährdungen der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung der Schweiz durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren) einerseits und Gewalt bei Sportanlässen andererseits zu unterscheiden. Besteht bei einer kontrollierten Person kein Verdacht auf eine staatsschutzrelevante Gefahr, darf sie der FG 9 nicht gemeldet werden. Dasselbe gilt für eine Person, die bisher *ausschliesslich* im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen bekannt gewordenen ist, sofern sie im Umfeld einer Demonstration mit eigentlich staatsschutzrelevantem Hintergrund kontrolliert werden sollte. Ob diese funktionale Aufgabenteilung im Kanton insgesamt bundesrechtskonform ist, kann hier nicht weiter untersucht werden.

dd) Da es zu keinen Ausschreitungen kam, hätte die FG 9 der Staatsanwaltschaft nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** bei der Weiterleitung der Informationen an den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) differenzierter vorgehen sollen<sup>19</sup>. Letztlich entscheidet allerdings der DAP, welche Angaben für den Staatsschutz relevant oder unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs.1 BWIS nicht zu erfassen sind. Im letzteren Fall vernichtet er nach Absprache mit dem Absender die Informationen oder sendet sie ihm zurück.

Eine erste Filterung von Identitätsdaten von offensichtlich *an der geplanten Kundgebung nicht beteiligten Personen* hätte jedoch bereits die Kantonspolizei (nach kantonalem Recht) vornehmen und diese nicht der FG 9 übermitteln sollen. Die Schnittstelle zwischen Kantonspolizei und FG 9 der Staatsanwaltschaft bedarf nach Auffassung der Arbeitsgruppe, namentlich im operationellen Bereich, einer klareren Regelung.

---

2006, 60ff.; MARKUS MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, in: Oliver Arter/Margareta Baddeley (Hrsg.), Sport und Recht, Bern 2008, 86.

<sup>18</sup> Auf Grund dieser Bestimmungen wurden die geforderten Meldungen auch anlässlich der EURO 08 erstattet.

<sup>19</sup> Der Arbeitsgruppe ist die Liste gemäss Art. 8 abs. 2 BWIS aus Geheimhaltungsgründen nicht bekannt.

### **2.1.8 Kantonale Aufsicht und Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzorgane**

a) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die in Ziff. 7 der Interpellationsantwort Tanja Soland zum Ausdruck gebrachte Absicht des Regierungsrates nachdrücklich, die dem Kanton schon nach geltendem Recht zustehenden Aufsichts- und Kontrollrechte soweit als möglich wahrzunehmen. Gemäss einem Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Juni 2008 besteht für die Kantone im Rahmen von Art.16 Abs.3 BWIS ein Spielraum, eine eigene Aufsichtsstelle mit der Datenschutzaufsicht über die Staatsschutzorgane zu betrauen. Nach Art. 23 Abs. 1 VWIS beschränkt sich die kantonale Kontrolle im BWIS - Bereich allerdings auf eine Rechtmässigkeitsprüfung ausschliesslich nach Bundesrecht (Art. 16 BWIS, Art. 23 VWIS). Ein weitergehendes Einsichtsrecht in die Datensammlungen des Bundes ist von der Zustimmung des DAP abhängig (Art. 23 Abs.2 VWIS). Um überhaupt eine sinnvolle Aufsichtstätigkeit ausüben zu können, muss das Aufsichtsorgan inhaltliche Kenntnis bestimmter Daten (insbesondere auch der in Art.11 Abs.2 BWIS erwähnten vertraulichen Liste) erhalten; ohne diese Kenntnis ist eine substantielle Kontrolle nicht möglich<sup>20</sup>.

b) Die *kantonale parlamentarische Oberaufsicht* wird im BWIS und in der Verordnung nicht erwähnt. Im Hinblick auf die kantonale Organisationsautonomie (vgl. Art.47 Abs.2 BV) ist aber gemäss dem oben zitierten Gutachten des Bundesamtes für Justiz eine parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich möglich.

Konkret besteht die Absicht des Regierungsrates, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden eine kantonale Verordnung über den Vollzug des BWIS auszuarbeiten (ob aus grund- bzw. datenschutzrechtlichen Gründen eine Verordnung genügt oder es eines formellen Gesetzes bedarf, ist in einer zweiten Phase nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** noch näher zu prüfen). Unabhängig davon wird der Regierungsrat nach seinem Bekunden heute schon im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf Einfluss nehmen, dass die Registrierungen beim DAP auf Anfrage oder Mitteilung unter Berücksichtigung der relevanten Schranken, insbesondere von Art.3 BWIS, erfolgen.

---

<sup>20</sup> Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 26. November 2008 (URL: [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083543](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083543); letzter Einblick: 4.12.2008) auf die Motion Fetz (29. September 2008) festgehalten, dass die Frage der Aufsicht über den Staatsschutz „im Rahmen des Transferprojektes Inlandnachrichtendienst ins VBS“ neu beurteilt werde, und dass es der Bundesrat für zweckmässiger erachte, die Aufsicht „einem professionellen Inspektorat zu übertragen, dessen Tätigkeit unter der Oberaufsicht der GPDel stehen würde“. Darüber hinaus bestehe „beim Auskunfts- und Einsichtsrecht noch ein zusätzlicher Revisionsbedarf“.

c) Die **Arbeitsgruppe** ist sich bewusst, dass es für die Einsatzkräfte der Polizei ausserordentlich anspruchsvoll ist, ihre Meldepflicht im Rahmen von Art.11 bis 13 BWIS zu erfüllen und gleichzeitig dem Anspruch der involvierten Bürger auf Ausübung ihrer verfassungsmässigen Rechte im Zusammenhang mit Kundgebungen ausreichend Rechnung zu tragen. Sie ist der Auffassung, dass klar formulierte Aufträge der Staatsschutzorgane an die Polizei im Falle von Kundgebungen, bei denen sich ein Verdacht auf gewalttätige extremistische Tätigkeiten begründen lässt, die Problematik spürbar entschärfen könnten.

## **2.2 Polizeiliche Massnahmen**

Behandelt werden in diesem Abschnitt die folgenden Problemkreise

- Personenkontrollen und Anhaltung (Ziff. 2.2.1)
- Transporte und Fesselung (Ziff. 2.2.2)
- Triage, Behandlung Jugendlicher (Ziff. 2.2.3)
- Kleiderdurchsuchung (Ziff. 2.2.4)
- Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen (Ziff. 2.2.5)
- Medienfreiheit in Zusammenhang mit Ordnungsdienst (Ziff. 2.2.6)

### **2.2.1 Personenkontrolle und Anhaltung**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Am frühen Nachmittag des 26. Januar 2008 beobachteten Polizeikräfte ihnen namentlich bekannte Führungspersonen der Anti-WEF-Szene in Begleitung weiterer vermuteter Aktivisten im Gebiet Marktplatz. Diese versuchten, sich einer polizeilichen Beobachtung zu entziehen. Auf Anordnung des Einsatzleiters wurden diese Personen angehalten und in den Waaghof verbracht. Später bemerkte die Polizei eine Verlagerung mutmasslicher Aktivisten ins Gebiet um die Elisabethenkirche. Als andere den Polizeiangehörigen bekannte Führungspersonen sich den dortigen Gruppierungen näherten, wurden weitere ca. 20 Personen angehalten und in den Waaghof transportiert.

Eine dritte Personengruppe wurde wegen ihres Erscheinungsbildes, das demjenigen der beobachtete Aktivisten sehr ähnlich war, am Barfüsserplatz aus dem Tram Nr. 3 geholt und in den Waaghof verbracht; drei dieser Personen wurden zuvor beim Besteigen dieses Tramzuges beobachtet, die andern waren tschechische Architekturstudierende.

Überdies wurden auf Anordnung von Kaderangehörigen der Kantonspolizei weitere Anhaltungen von Einzelpersonen und kleinen Gruppen an verschiedenen Orten vorgenommen.

Als Kriterien für die Anhaltungen dienten das beobachtete Verhalten bzw. die vermutete Zugehörigkeit zu in diesem Zusammenhang relevanten Personenansammlungen oder ihr „szenekonformes“ Erscheinungsbild (z.B. bis über die Nase gezogenes Halstuch/teilweise Vermummung).

Die Gründe der Anhaltung wurden den betroffenen Personen an Ort nicht oder nicht klar bekannt gegeben. Im Waaghof, am Ort der fotografischen Aufnahme, hing eine Art Schild mit der Aufschrift „WEF-Aktion 2008“.

Gemäss nachträglicher Mitteilung der Staatsanwaltschaft an den Vorsteher des Sicherheitsdepartementes waren 41 der insgesamt 66 angehaltenen Personen dem DAP als Zugehörige zum „Revolutionären Aufbau Schweiz RAS“ (darunter dessen eigentliche Anführer) bekannt.

a) In der Administrativuntersuchung schilderten verschiedene Betroffene, die als Einzelpersonen oder in kleinen Gruppierungen von den Polizeikräften einer *Identitätsprüfung* unterzogen worden waren, übereinstimmend, dass sie auf Verlangen ihre Personalien angegeben bzw. die mitgeführten Ausweise vorgelegt hätten. Obwohl ihre Identität nicht in Zweifel gezogen worden sei und auch keine Verletzung der Rechtsordnung zur Diskussion stand, wurden die kontrollierten Personen in der Folge mit Transportfahrzeugen in den Waaghof verbracht. Eine Mehrheit der angehaltenen Personen gab an, *nicht über die Gründe der Anhaltung* orientiert worden zu sein.

Wie oben in Ziff. 2.1.2 ausgeführt, bedarf es – ausgenommen in speziellen Rechtsverhältnissen wie bspw. im Strassenverkehrsrecht – eines Anfangsverdachts, um die Identität einer Person zu überprüfen, diese einer – ihre persönliche Freiheit nicht in empfindlicher Weise einschränkenden<sup>21</sup> – Personenkontrolle zu unterziehen. Eine der Rechtsgrundlagen (vgl. Ziff. 2.1.2) muss gegeben sein.

Bei jeder Personenkontrolle (§ 34 Abs. 1 PolG) sind darüber hinaus weitere Faktoren zu beachten und zu berücksichtigen:

- Legitimierung – soweit erforderlich und tunlich – der kontrollierenden Polizeiangehörigen, § 33 PolG;
- die Sicherheit (Schutzmassnahmen gegen Dritt- und Selbstgefährdung durch die kontrollierte[n] Person[en] oder nicht direkte Beteiligte), § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PolG;
- Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der kontrollierten Person(en), § 35 PolG (auch unter Berücksichtigung der Personalienabklärung in nationalen und internationalen Datenbanken via RIPOL);
- Beweissicherung, §§ 34 Abs. 1, 35, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, 97 StPO.

Wird eine Person vorübergehend in Gewahrsam genommen (§ 37 PolG), ist ihr der Grund des Gewahrsams unaufgefordert anzugeben (§ 37 Abs. 2 PolG)<sup>22</sup>, sofern die Grundangabe aus ermittlungstaktischen Gründen nicht der Staatsanwaltschaft zu überlassen ist.

b) Die Information der Betroffenen gehört gemäss Kantonspolizei zu den Standardprozessen.

---

<sup>21</sup> BGE 109 I A 146, 150 : «Elle (l'interpellation de police à fin de vérification d'identité) ne constitue pas en soi une atteinte très sensible à la liberté personnelle... ».

<sup>22</sup> Art. 5 Abs. 2 EMRK; die EMRK machte keinen Unterschied in Bezug auf den Grund der Festnahme (strafprozessual oder polizeirechtlich).



Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 sei den Angehaltenen spätestens bei der Identitätsüberprüfung im Waaghof mitgeteilt worden, dass sie im Zuge eines Anti - WEF-Einsatzes erfasst worden seien. Diese Information sei zudem auf dem Hintergrund der Personenphotographie schriftlich an der Wand vermerkt und damit für alle Angehaltenen erkennbar gewesen.

Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** ist dies nicht ausreichend. Zeitpunkt und Inhalt der Information angehaltener Personen sind grundsätzlich und – falls erforderlich – zusätzlich oder abweichend schon bei der Einsatzplanung festzulegen.

c) Die Kantonspolizei nahm, nicht zuletzt unter dem Einfluss der Ereignisse vom 26. Januar 2008, im laufenden Jahr die Erarbeitung einer übergeordneten Dienstvorschrift mit dem Titel „Personenkontrollen“ an die Hand (vgl. unten, Ziff. 3). Das im Entwurfsstadium vorliegende Dokument soll den Polizeiangehörigen als Wegleitung für diesen sehr anspruchsvollen Teil der urbanen Polizeiarbeit dienen. Das Dokument enthält grundsätzliche Ausführungen, nach denen bei einer Identitätsabklärung die Sicherheit aller Beteiligten und die Wahrung der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der Betroffenen gewährleistet sein müssen. Dem Prinzip der *Verhältnismässigkeit* (vgl. auch Ziff. 2.1.1 und 2.2.4), unter spezieller Beachtung der Eingriffsintensität (oben Ziff.1) und der Einhaltung polizeitaktischer Grundsätze, wird besonderes Gewicht beigemessen.

Es wird von der Kantonspolizei aber auch darauf hingewiesen, dass von der grossen Zahl der rund um die Uhr durchgeführten Personenkontrollen nur sehr wenige Anlass zu Beanstandungen durch die kontrollierten Personen geben.

## **2.2.2 Transporte und Fesselung**

### Festgestellte Sachverhalte:

Alle angehaltenen Personen wurden mit Sammeltransportfahrzeugen oder Gefangenenwagen vom Ort der Anhaltung in den Waaghof transportiert. Mit wenigen Ausnahmen wurden die Hände aller Angehaltenen mit Handfesseln (Handschellen oder Kabelbinder) auf dem Rücken gebunden. Über zu enge, schmerzhaftes Fesselungen wurde nicht berichtet.

Indessen konnten sich so transportierte Personen in den Sammeltransportfahrzeugen nicht festhalten, was sie teilweise umherschüttelte, ohne aber zu irgendwelchen Verletzungen zu führen.

Die Thematik *Transport und Fesselung* von angehaltenen Personen gehört nach Einschätzung der Kantonspolizei zu den heiklen und mitunter für die Beteiligten gefährlichen polizeilichen Verrichtungen. Vor dem *Transport* wurden die Hände der Betroffenen - mit einzelnen Ausnahmen - mittels Handfesseln oder Kabelbindern hinter dem Rücken fixiert. Während der Fahrt waren die Transportierten nicht angeschnallt und wurden deshalb nach verschiedenen Aussagen erheblich durchgeschüttelt.

a) *Transporte* selber sind im Polizeigesetz nicht spezifisch geregelt. Das ist auch nicht nötig, da einerseits der Transport an sich von § 35 PolG als gesetzliche Grundlage umfasst wird, andererseits die allgemeinen grundrechtlichen Schranken für die Art und Weise (Art. 10 Abs. 2 und 3 BV) genügen.

b) Die *Fesselung* gebietet wiederum die Beachtung verschiedener rechtlich massgebender Faktoren:

- Überwindung von (oder Verhinderung von nachträglich aufkommendem) Widerstand bei einer Anhaltung bzw. vorläufigen Festnahme;
- Schutz vor Selbst- und Drittgefährdung durch die angehaltene Person;
- Verhinderung der Flucht oder des Befreitwerdens;
- Verhinderung der Verschlechterung der Beweismittellage (Verschwinden lassen bzw. Vernichten von Beweismitteln und/oder verbotenen Gegenständen oder Waren; Täuschung [einschliesslich Austausch oder Entfernen von Identifikationsmerkmalen wie Kleidungsstücken]);
- Schutz der gefesselten Personen von jeder unrechtmässigen Beeinträchtigung ihrer sonstigen persönlichen Freiheit und Würde (Art. 10 Abs. 1 und 2, Art. 7 BV);
- Vermeiden jeder unnötigen Zufügung von Schmerz (Art. 10 Abs. 3 BV<sup>23</sup>).

Die *Fesselung* wird in § 47 PolG behandelt, allerdings von den Voraussetzungen her nicht vollständig. Die Beweismittelsicherung wird nicht spezifisch aufgeführt, gehört aber zu den unverzichtbaren Aufgaben der Polizei (§ 2 Abs. 1 Ziff. 4, 34 Abs. 1, 45 Abs. 1 Ziff. 3 PolG, § 3 Abs. 1, 97 Abs. 2 StPO).

---

<sup>23</sup> Vgl. Bericht der Europarat Anti-Folterkommission v. 27.3.2008 über deren Besuch in der Schweiz mit Antwort des Bundesrates v. 26.9. 2008 (URL: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-11-13.html>); letzter Besuch: 24.11.2008); Berichtspunkte mit Bezug zu Fesselung bspw. Ziff. 21, 23, 25, 28 (damit wird hier jedoch keinerlei Vergleich der hier zur Diskussion stehenden Fragen mit den Feststellungen der CPT in Genf angestellt).

Da eine Beweismittelsicherung nicht als Anlass für eine Fesselung genommen wurde, ist diese Gesetzeslücke<sup>24</sup> im vorliegenden Zusammenhang nicht von Relevanz.

c) Der gleichzeitige Transport mehrerer Personen erfolgt wenn immer möglich in dafür besonders eingerichteten Personentransportfahrzeugen. Diese werden nach Angabe der Polizeileitung in nächster Zeit durchgehend mit Sicherheitsgurten ausgerüstet werden. Im Verlaufe eines Transports müssen die handelnden Polizeikräfte die Sicherheit aller Beteiligten gewährleisten und sich darauf einstellen, dass eine scheinbar friedliche Person in Erregung geraten und zur Gegenwehr ansetzen könnte.

Die Kantonspolizei beruft sich deshalb auf eine anerkannte, in einer Lehrschrift des Polizeikonkordates Nordwestschweiz (PKNW)<sup>25</sup> beschriebene Praxis, wonach für den unfriedlichen Ordnungsdienst die Fesselung aller angehaltenen Personen beim Transport gefordert wird. Die Erfahrung zeige, dass Personen, denen eine strafbare Handlung vorgeworfen werde, sich durch das rasche Wechseln oder Austauschen ihrer Bekleidung der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen suchten. Derartige Täuschungsmanöver seien während eines gemeinsamen Transports in einem Gefangenentransportwagen möglich, wenn die Betroffenen nicht gefesselt sind.

d) Die **Arbeitsgruppe** begrüsst die Absicht der Kantonspolizei, sich mit diesem komplexen Thema, das die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen unmittelbar tangiert, noch eingehender zu befassen. Es ist beabsichtigt, eine neue Dienstvorschrift zu erstellen, welche u. a. die Fesselungen bei Massenanhaltungen, unterschiedliche Fesselungsarten (scho-nende, vorne und mit den Händen auf dem Rücken), Ausnahmen und Einschränkungen sowie sichere Transporte von gefesselten Personen definieren soll. Zu beachten wird die notwendigerweise unterschiedliche Intensität der Fesselung sein, je nach dem, ob eine Person im Verdacht steht, eine strafbare Handlung begangen zu haben oder nicht.

---

<sup>24</sup> Es handelt sich um eine Gesetzeslücke i. S. einer planwidrigen Unvollständigkeit, die auf Grund des Bestimmtheitsgebotes im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen durch den *Gesetzgeber* so bald als möglich geschlossen werden sollte.

<sup>25</sup> SG 510.300.

### 2.2.3 Triage, Behandlung Jugendlicher

#### Festgestellte Sachverhalte:

Eine zweckmässige Separierung der angehaltenen Personen nach relevanten Kriterien hat nicht stattgefunden. Jugendliche und Erwachsene wurden in den gleichen Räumen behandelt. Alle wurden fotografiert, einige wurden aufgefordert, einen speziellen Fragebogen auszufüllen.

Einigen Jugendlichen wurde gestattet, ihre Eltern telefonisch (Natel) zu benachrichtigen, andern nicht.

Insgesamt resultierte diese Vorgehensweise in zu langen Festhaltezeiten (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).

a) Im Bericht betreffend die Administrativuntersuchung vom März 2008 wurde an erster Stelle kritisiert, dass die *Triage* der am 26. Januar 2008 angehaltenen 66 Personen unzureichend organisiert war, was für die Betroffenen eine zum Teil mehrstündige Aufenthaltsdauer im Untergeschoss des Untersuchungsgefängnisses Waaghof nach sich zog. Im Besonderen wurde bemängelt, dass *Jugendliche* nicht separat untergebracht und die Erziehungsberechtigten nicht benachrichtigt worden waren.

b) Die Triage ist – abgesehen von der Trennung Erwachsener und Jugendlicher – gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber in Bezug auf Jugendliche aus völkerrechtlichen Vorgaben<sup>26</sup> und generell aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, aus dem auch die Prioritäten abgelesen werden können. Nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** sollte folgendermassen verfahren werden: Zunächst gilt es, Kinder (Strafmündigkeit!<sup>27</sup>) und Jugendliche von Erwachsenen zu trennen<sup>28</sup> und diese beiden Personenkategorien je gesondert zu behandeln, hernach in einer zweiten Aussonderung jene Personen rasch zu identifizieren, die (mit hoher Wahrscheinlichkeit) auf Grund eines Fehlaufgriffes angehalten worden sind. Eine folgende Abklärung richtet sich nach der für den Anhaltungsentscheid massgebenden *Rechtsgrundlage*: Polizeigesetz bzw. Übertretungsstrafgesetz, d.h. Polizeigewahrsam einerseits und Gesetze, deren Anwendung in den Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft gehören (Strafrecht, BWIS).

c) Die Kantonspolizei hatte die unbefriedigende Situation ebenfalls erkannt und nahm umgehend Verbesserungen im Hinblick auf eine bereits auf den 1. März 2008 angesagte Demonstration (u.a. gegen „Polizeirepression“) an die Hand. Der Triageprozess bei Massenanhaltungen wurde wie folgt neu gestaltet:

---

<sup>26</sup> UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107), Art. 37 lit. c.

<sup>27</sup> Art. 4 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1).

<sup>28</sup> Es sei denn, Eltern würden mit ihren (kleinen) Kindern angehalten (vgl. Festnahmen von 427 Anhängern des FC Basel am 5. Dezember 2004 [worunter Väter mit ihren Kindern] durch die Stadtpolizei Zürich).

aa) In der Vorhalle, auf der Parterreebene des Waaghofs, ist neu eine Triagestelle eingerichtet, die eine sofortige Entlassung von angehaltenen Personen vornimmt, denen keiner der im Polizeigesetz oder der Strafprozessordnung umschriebenen Anhalte- oder Festnahmegründe vorgeworfen werden kann.

bb) In derselben Triagestelle werden jugendliche Angehaltene zwecks Befragung durch besonders beauftragte Bedienstete der Jugendanwaltschaft bzw. der Kantonspolizei in separate Räume geführt.

cc) Die **Arbeitsgruppe** weist darauf hin, dass nach §§ 5, 16 und 20 der kantonalen Jugendstrafprozessordnung vom 15. November 2006 (SG 257.500) die ausschliessliche Zuständigkeit der *Jugend-anwaltschaft* für den Fall gegeben ist, dass unmündigen Personen strafbare Handlungen vorgeworfen werden (mit wenigen Ausnahmen, die hier nicht von Belang sind). Es wird sichergestellt, dass die Erziehungsberechtigten über die Anhaltung ihrer Schutzbefohlenen umgehend benachrichtigt werden (vgl. dazu unten, Ziff. 2.2.5).

dd) Nur wer in der Triagestelle mit zureichenden Anhaltungsgründen identifiziert wurde, wird anschliessend für die weiteren Amtshandlungen in die dafür vorgesehen Räume verbracht.

#### **2.2.4 Kleiderdurchsuchung**

##### Festgestellte Sachverhalte:

Kleiderdurchsuchungen wurden bei praktisch allen angehaltenen Personen durchgeführt. Die Intensität der Durchführung variierte allerdings stark: Einige mussten sich bis auf die Haut ausziehen, anderen wurde erlaubt, mindestens die Unterwäsche anzubehalten. Darüber hinaus hatten sich einzelne Personen nach ihren Angaben auch einer „Afterkontrolle“ zu unterziehen (was von der Polizei als unzutreffend bezeichnet worden ist). Berührungen durch Polizeiangehörige wurden nicht berichtet.

Die Art und Weise der Durchführung durch die Polizeiangehörigen wurde nicht beanstandet, mehrere der Angehaltenen schilderten diese als korrekt und freundlich.

a) Die verschiedentlich geäusserte Kritik bezüglich der am 26. Januar 2008 im Waaghof durchgeführten Personenkontrollen, betraf in besonderem Masse die in die persönliche Intimsphäre eingreifende Massnahme der *Kleiderdurchsuchung*. In den Empfehlungen des Untersuchungsberichts wurden einheitliche Richtlinien für die Kontrollen, ev. Einsatz technischer Hilfsmittel, eine Reduktion des Aufwandes zur Erhebung von Personendaten sowie eine zentrale Anordnung und Durchführung der die Intimsphäre berührenden körperlichen Durchsuchungen mit Konzentration auf Personen vorgeschlagen, von denen eine Eigen- oder Drittgefährdung ausgeht; ferner eine Trennung dieser Personen von den übrigen Kontrollierten.

b) Bereits in der geltenden Dienstvorschrift, welche das Vorgehen bei einer Kleiderdurchsuchung nach § 45 PolG umschreibt, wird darauf hingewiesen, dass diese Massnahme einen erheblichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle und dass die Durchführung in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der Verdachtslage (Gefährlichkeit des Täters, Art des vermuteten Deliktes) stehen solle. Im Zweifelsfall sei ein Vorgesetzter zu kontaktieren.

c) Die *Voraussetzungen* für die Durchsuchung von Kleidern von Personen sind in § 45 PolG (abschliessend) und in § 78 StPO aufgeführt. Ausser der Vorschrift, wonach die Kleiderdurchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen sei (Ausnahme: Dringlichkeit [§ 45 Abs. 2 PolG]), enthalten weder das PolG noch die StPO Vorschriften über das *Wie*<sup>29</sup>.

Zu unterscheiden ist zum Einen zwischen einer *Kleiderdurchsuchung* im strafprozessualen Zusammenhang und solchen, bei denen dieser Rechtsrahmen nicht zutrifft.

Zum Zweiten ist strikte zwischen einer Kleiderdurchsuchung und einer körperlichen Untersuchung zu trennen. Eine Kleiderdurchsuchung kann – sofern verhältnismässig – auch das (zurückhaltend zu verlangende) Entkleiden und damit die Inspektion der Körperoberfläche umfassen. Eine *körperliche Untersuchung* ist – sofern im Einzelfall hinreichende Gründe (Verdachtsmomente) vorliegen, nur in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zulässig<sup>30</sup>. Zu ihr gehören die Untersuchung nicht einsehbarer Körperöffnungen (bspw. After) und Körperhöhlen<sup>31</sup>.

aa) § 45 Abs. 1 Zif. 1 und (teilweise) 2 PolG nennen einerseits eine erste Voraussetzung für eine Kleiderdurchsuchung (Erforderlichkeit zum Schutz von Polizeiangehörigen oder Dritter), lässt andererseits aber auch einen Ermessensspielraum offen („nach den Umständen“). Beide Elemente verweisen auf zwei der drei Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Zumutbarkeit). Damit wird der Unberechenbarkeit, d.h. sowohl der Möglichkeit gefährlicher Reaktionen wie auch der routinemässigen Vorsicht (Fürsorgepflicht gegenüber ausführenden Polizeiangehörigen), Rechnung getragen.

---

<sup>29</sup> Auch die neue CH StPO (vgl. oben FN 10) enthält in Art. 250 keine Bestimmungen über die Art und Weise einer „Durchsuchung von Personen und Gegenständen“, ausg. die Vorschrift, dass Eingriffe in den Intimbereich von einer Person gleichen Geschlechts oder einer Ärztin oder einem Arzt vorzunehmen seien (Ausnahme: Dringlichkeit).

<sup>30</sup> „Bei der körperlichen Untersuchung geht es um die Feststellung der Beschaffenheit, Eigenschaften oder des Zustandes eines menschlichen Körpers bzw. um die Ermittlung körperfremder Stoffe im menschlichen Körper.“ (BGE 128 [2002] I 259, 272 E 3.4.1).

<sup>31</sup> Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (BB1 2006 1085, 1236, Ziff. 2.5.4).

bb) Demgegenüber bewegt sich die *berührungsfreie Inspektion des Afters* in einem nicht strafprozessualen Kontext am Rand des Zulässigen. Zulässig kann nur die Prüfung sein, ob die betroffene Person einen gefährlichen Gegenstand (bspw. Waffe, Messer, Keramikmesser, Rasierklinge) zwischen den Beinen versteckt hat.

d) Ungeachtet der klaren gesetzlichen Voraussetzungen und der gemäss Dienstvorschrift verlangten restriktiven Anwendung gewann die **Arbeitsgruppe** angesichts des im Untersuchungsbericht geschilderten Vorgehens der Kontrollorgane im Waaghof am 26. Januar 2008 den Eindruck, dass diese Massnahme im Polizeialltag gegenüber dem Gesetzeswortlaut extensiver angewandt wird. Die Kantonspolizei verschloss sich dieser Einschätzung nicht.

e) Die **Arbeitsgruppe** empfiehlt daher, die diesbezügliche Dienstvorschrift, insbesondere über *die Art der Durchführung* von Kleiderdurchsuchungen, noch zu präzisieren und in der Aus- und Fortbildung das nötige Gewicht darauf zu legen. Wesentlich scheint ihr dadurch auch die Gewährleistung, dass diese Durchsuchungen keinesfalls in einem erniedrigenden Klima durchgeführt werden (Art. 10 Abs. 3 BV). Dabei ist hervorzuheben, dass bei Minderjährigen – u.a. je nach Alter – eine erhöhte Empfindlichkeit vorhanden ist, die eine sorgfältige Güterabwägung vor der Anordnung dieser Massnahme verlangt. Künftig soll die Kleiderdurchsuchung von Jugendlichen vom Entscheid der Jugendanwaltschaft (§ 20 Jugendstrafprozessordnung) bzw. eines vorgesetzten Kadern der Kantonspolizei abhängig gemacht werden. Ferner werden die Möglichkeit „milderer Massnahmen“ (wie Einsatz von Metalldetektoren [die ihrerseits aber auch keineswegs unproblematisch sind] etc.) aufgezeigt. Begriffe *Grobdurchsuchung*, *Kleiderdurchsuchung* einerseits und *körperliche Untersuchung* andererseits werden sauber getrennt und noch besser erklärt werden müssen.

### **2.2.5 Dauer des Polizeigewahrsams und Unterbringung, Information der Angehörigen**

#### Festgestellte Sachverhalte:

Der Freiheitsentzug im Waaghof dauerte in mehreren Fällen zu lange, von rund zwei bis knapp über sechs Stunden.

a) Im Bericht betr. Administrativuntersuchung wurde eine Verbesserung der *Unterbringung* angehaltener Personen in Räumlichkeiten mit angemessener Infrastruktur, Verpflegung und Betreuung postuliert. Die betreffenden Verhältnisse im Waaghof am 26. Januar 2008 waren von verschiedenen Betroffenen, aber auch von der Kantonspolizei selbst, als unzumutbar kritisiert worden. Die Behebung der baulichen Mängel lag nicht im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei; diese hatte schon seit Jahren auf eine Sanierung gedrängt.

Die räumlichen Verhältnisse waren nach Auffassung der Arbeitsgruppe für hiesige Verhältnisse am Rand des Zumutbaren.

b) In der Zwischenzeit konnten die baulichen Verbesserungen realisiert und ein neues *Betriebskonzept für die Gefangenensammelstelle Waaghof* (GESA Waaghof) ausgearbeitet werden. Dieses befindet sich noch im Entwurfsstadium. Das Konzept ist auf „Low - Risk“ und „High - Risk“- Anlässe ausgerichtet. Entsprechend sind unterschiedliche bauliche Vorrichtungen, Betriebsabläufe und Personalbestände vorgesehen. Durch eine flexible Anpassung an veränderte Situationen sollen möglichst kurze *Behandlungszeiten* bei den Personenkontrollen gewährleistet werden. Betreuung, wenn nötig unter Beizug eines Arztes oder einer Ärztin, und Verpflegung sind vorgesehen.

c) Bei Kontrollen von grösseren Personengruppen (mehr als vier Personen) und Massenanhaltungen wird zwischen geplanten und spontanen Kontrollen unterschieden. Bei geplanten Kontrollen in der „GESA Waaghof“ richtet sich das Vorgehen nach dem erwähnten Betriebskonzept, das eine speditive Abarbeitung der Personenkontrollen gewährleisten soll. In jedem Fall soll die Triage mit der nötigen Genauigkeit in der kürzest möglichen Zeit entsprechend den unter Ziff. 2.2.3 b) genannten *Priorisierungen* durchgeführt werden können.

d) Besondere Beachtung verdient die Regelung der *Information der Angehörigen* von in Polizeigewahrsam oder vorläufig festgenommenen Personen. Angesprochen wird diese Fragestellung hier nur, soweit nicht die Staatsanwaltschaft oder Jugendanwaltschaft zuständig sind.

Dem Anspruch, Angehörige oder Arbeitgeber über den (vorübergehenden) Freiheitsentzug zu benachrichtigen, wurde unterschiedlich stattgegeben, die diesbezüglich geltende Regelung blieb gesamthaft hinter den rechtlichen Anforderungen zurück.



aa) Die Benachrichtigung von Angehörigen ist ein verfassungsmässiges *Grundrecht* jeder „Person, der die Freiheit entzogen wird“ (Art. 31 Abs. 2, letzter Satz BV). Diese Formulierung, die erst in der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der NR-Verfassungskommission eingefügt worden ist, bezieht sich auf *jeden Freiheitsentzug*, nicht nur auf solche gestützt auf die Strafprozessordnung. Umgekehrt wird in zeitlicher Hinsicht keine Vorgabe gemacht<sup>32</sup>. Während das PolG hierzu keine Bestimmung kennt, gebietet bspw. Art. 214 CH StPO die *umgehende* Benachrichtigung durch die Behörde selber, ausser die betroffene Person lehne dies ausdrücklich ab. In der Praxis hat sich die zu gewährende Möglichkeit der Benachrichtigung nach den Umständen resp. nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu richten (Natel verfügbar/Verbindung möglich; Dringlichkeit einer Mitteilung, Tages-/Nachtzeit). Die **Arbeitsgruppe** hält dafür, dass für die praktische Rechtsanwendung auch dieses Verfahrens-Grundrecht in einer Dienstvorschrift präzisiert wird.

bb) Die Information von *Angehörigen von Jugendlichen*, denen die Freiheit entzogen worden ist, gestaltet sich etwas komplizierter: Einerseits haben Jugendliche, gestützt auf Art. 31 Abs. 2 BV, das Recht der Benachrichtigung von Angehörigen bzw. einer Vertrauensperson. Die Forderung der *Commission pour la prévention de la torture (CPT)*<sup>33</sup>, wonach die Behörden in jedem Fall verpflichtet seien, Angehörige von Jugendlichen zu benachrichtigen, auch wenn sich der oder die Jugendliche der Benachrichtigung widersetze, berücksichtigt den Gehalt von Art. 12 des Übereinkommens über die Rechte der Kinder<sup>34</sup> nicht<sup>35</sup>.

In Anbetracht der interpretationsbedürftigen Rechtslage empfiehlt die **Arbeitsgruppe**, die Kantonspolizei möge in enger Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft, gestützt auf die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen, eine praxistaugliche Dienstvorschrift verfassen.

---

<sup>32</sup> Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 100.

<sup>33</sup> Vgl. FN 23, Ziff. 52.

<sup>34</sup> SR 0.107: „(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ Gemäss dieser Konvention gelten alle unter 18-Jährigen als Kinder, Art. 1, „soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.

<sup>35</sup> Vgl. auch die ähnlich lautende Stellungnahme des Bundesrates zu Ziff. 52 des CPT-Berichtes.

## 2.2.6 Medienfreiheit im Zusammenhang mit Ordnungsdienst

### Festgestellte Sachverhalte:

Ein Medienschaffender, der sich mit einem (ausländischen) Presseausweis auswies, wurde kontrolliert, angehalten und in den Waaghof verbracht.

a) Während des Polizeieinsatzes vom 26. Januar 2008 wurden zwei Medienschaffende, von denen der eine einen Presseausweis vorwies, von den Einsatzkräften angehalten, in den Waaghof verbracht und dort einige Stunden festgehalten. In Kreisen der Medienschaffenden sorgte dieser Vorfall für Aufsehen über die Landesgrenzen hinaus. Die Arbeitsgruppe beauftragte deshalb den Medienbeauftragten des SiD, die Problematik des Umgangs mit Journalisten und insbesondere die Bedeutung eines Presseausweises als Legitimationsmittel gegenüber den Polizeikräften abzuklären.

b) Die Berufsbezeichnung Journalist ist – wie etwa auch die Bezeichnung Architekt – rechtlich nicht geschützt. Zwangsläufig führt dies immer wieder zu Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen zwischen „Möchtegern“- und Berufsjournalisten. Erschwert wird die Situation durch ein grosses Angebot von Presseausweisen jeglicher Art, die von Medienagenturen und im Internet angeboten werden. Als einziger „offizieller“ Schweizer Presseausweis ist der von den drei Berufsverbänden „impressum“, „comedia“ und „Syndikat Schweizer Medienschaffender SSM“ geschaffene gemeinsame Presseausweis anzusehen. Diese drei Berufsverbände führen ein einheitliches Berufsregister (BR). Voraussetzung für den Erhalt dieses Schweizer Presseausweises ist

- die Mitgliedschaft in einem der drei Verbände;
- die hauptberufliche Tätigkeit (d.h. mindestens 50% der Berufstätigkeit dem Journalismus gewidmet) als Medienschaffende/r während mindestens zwei Jahren für nach journalistischen Kriterien hergestellte Medienprodukte;
- die Anerkennung der „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“ mittels Unterschrift.

c) Für die Berufsverbände sind die im Berufsregister eingetragenen Medienschaffenden überprüfte Berufsjournalisten, die „nach höchsten ethischen Standards arbeiten, unabhängig und nicht in den Konflikt, den sie beobachten, verwickelt sind.“ Den Verbänden ist allerdings bewusst, dass verschiedene andere Presseausweise kursieren, die keine Garantie für die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze bieten, weil ihre Besitzer nicht an das Schweizer Berufsregister BR gebunden sind. Dazu kommt ein Heer von Praktikanten und Gelegenheitsjournalisten, welche erfahrungsgemäss keine Kenntnis von der zitierten Erklärung über die berufsethischen Standards haben und auch nicht Verbandsmitglieder

sind. Die Unterscheidung zwischen Inhaberinnen und Inhabern des Schweizer Presseausweises und nicht im Berufsregister BR eingetragenen Journalistinnen und Journalisten kann deshalb nach Meinung der **Arbeitsgruppe** höchstens Anhaltspunkte über die Seriosität eines oder einer Medienschaffenden geben. Ausländische Medienschaffende mit vergleichbarer Qualifikation haben schon wegen des Gleichbehandlungsgebotes die gleichen Rechten und Pflichten<sup>36</sup>.

d) Die bestehende, vom Departement veranlasste, Dienstvorschrift für die Kantonspolizei betreffend die Medienstelle und die Erteilung von Medienauskünften enthält nach Auffassung der **Arbeitsgruppe** nicht notwendigerweise hinreichende Ausführungen über die Rechtsgrundlagen. Sie konzentriert sich im Wesentlichen auf die Koordination der Erteilung von Auskünften an Journalisten durch den/die Mediensprecher/in des Sicherheitsdepartementes. Mit Blick auf die auch in diesem Bereich in der Praxis – gerade im Umfeld möglicherweise unfriedlicher Demonstrationen – anspruchsvolle Rechtslage<sup>37</sup> empfiehlt die **Arbeitsgruppe** eine Ergänzung und Präzisierung, um die Polizeiangehörigen noch besser zu befähigen, die verschiedenen Interessen an Ort und Stelle gegeneinander abzuwägen. Bei Schwierigkeiten mit Medienschaffenden dürfte es ratsam sein, den/die Medienbeauftragte/n beizuziehen.

---

<sup>36</sup> Letztlich kann die Einhaltung der berufsethischen Grundsätze nur im Einzelfall durch Anrufen des Schweizerischen Presserates (Schiedsgericht) objektiv überprüft werden.

<sup>37</sup> Vgl. BGE 130 (2004) I 369, 386, und BGE 130 I 388, 390 m.w.H.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER (FN 11), 468.

## C Zusammenfassung

### 1 Ausgangslage

- Die Vorzeichen in Bezug auf allfällige Ausschreitungen anlässlich der unbewilligten Demonstration vom 26. Januar 2006 in Basel waren nicht gut. Ausschreitungen im gleichen thematischen Zusammenhang eine Woche zuvor in Bern, gravierende Sachbeschädigungen danach im Raum Basel mit Bekennerstreifen aus der notorisch gewaltbereiten Anti-WEF-Szene sowie verdeckte Demonstrationen nach Basel aus dieser Szene (parallel zu einer in Bern bewilligten Demonstration in gleicher Sache) ergaben das vorgängige Lagebild.
- Die Rechtslage
  - zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen (Polizeigesetz);
  - zur vorbeugenden Bekämpfung von Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus (staatsschutzrelevante Gefahren, BWIS) sowie
  - hinsichtlich der Verfolgung von Straftaten (StPO)einerseits und
  - in Bezug auf die Gewährleistung der verfassungsmässigen Grundrechteandererseits ist komplex und stellt an die Ausführenden hohe Anforderungen.
- Die Schnittstellen zwischen staatsschutzrelevanten und anderen polizeirechtlichen Aufgaben sind auf Grund der Formulierungen in der Verordnung über die Wahrung der inneren Sicherheit (samt Anhang 1) für die operationelle Umsetzung nicht hinreichend klar umschrieben. Um einerseits das Staatsschutzrecht des Bundes vollziehen zu können und andererseits der Geheimhaltung zu genügen, bedarf es konkreter Aufträge und organisatorischer Anpassungen:
  - Die Bestimmungen zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen gehören nicht in den BWIS-Rechtsbereich; sie komplizieren (auf Grund der VWIS und ihres Anhangs) die Rechtsanwendung unnötig und bergen systemimmanent das Risiko von Grundrechtsverletzungen;
  - insbesondere fällt die derzeitige Schnittstellenproblematik im Verhältnis zwischen der FG 9 der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei als nicht zweckmässig auf.
- Das Polizeigesetz weist Gesetzeslücken im Sinne planwidriger Unvollständigkeiten auf (Voraussetzungen für Fesselung und Fotografie), die vom Gesetzgeber behoben werden sollten.

## 2 Beurteilung des Vorgehens

- Die Umsetzung der vorgängigen Lagebeurteilung in einem Einsatzbefehl wurde diesen komplexen rechtlichen Anforderungen nicht in allen Teilen gerecht:
  - Eine Abgrenzung zwischen staatsschutzrelevanten und anderen Kriterien für die Durchführung von Personenkontrollen war in der Absicht nicht ersichtlich;
  - die Formulierung der Absicht bezüglich „Festnahmen“ nach Personenkontrollen war zu weit gefasst;
  - die Absicht betr. Aufklärung (mit Videoaufnahmen) von Personen, die sich (offenkundig an den verdeckt bekannt gegebenen Orten) versammelten, war zu wenig auf die gesetzlichen Voraussetzung einer konkreten Gefahr von Straftaten abgestimmt.
- Die daraus sich ergebende Auftragslage führte zu teilweise ungerechtfertigten Anhaltungen von Personen, die sich an Ort und Stelle ausweisen konnten und/oder keine genügenden Verdachtsmomente für ein Veranlassen oder Durchführen einer unbewilligten Demonstration oder gar für Straftaten lieferten;
- in einem Fall wurde ein Medienschaffender, der sich als solcher ausgewiesen hatte und kein den ethischen Standards von Berufsjournalisten nicht entsprechendes Verhalten zeigte, angehalten;
- den angehaltenen Personen wurde der Grund des vorübergehenden Freiheitsentzuges nicht nach einem einheitlichen Vorgehen, mehrfach nicht hinreichend, bekannt gegeben;
- die operationelle Vorbereitung und Führung in Bezug auf die Behandlung der angehaltenen Personen entsprach nicht in allen Teilen den rechtlichen Vorgaben:
  - Die genaue Identifizierung der angehaltenen Personen im Waaghof war zu wenig zweckmässig vorbereitet, was zu einer mehrheitlich überlangen Dauer des Freiheitsentzuges führte;
  - es wurden alle angehaltenen Personen fotografiert, auch wenn sie sich zweifelsfrei ausweisen konnten, was im ausser-strafprozessualen Rahmen nur nach wenigen Kriterien zulässig ist, die hier nicht gegeben waren (Aufnahmen ausschliesslich zur Gewährleistung der Rückgabe abgenommener Effekten an die richtigen Berechtigten sind u.U. unverzichtbar, hätten aber nach der Quittierung des Erhalts sofort vernichtet oder gelöscht werden sollen);
  - die Kleiderdurchsuchungen waren nicht klar geregelt und wurden uneinheitlich durchgeführt;
  - der Anspruch der angehaltenen Personen, Angehörige (oder Arbeitgeber) über den Freiheitsentzug zu informieren, war nicht klar geregelt, und er wurde nicht einheitlich gewährleistet.

- Die Polizeiangehörigen haben ihre Aufträge im unmittelbaren Kontakt mit angehaltenen Personen, namentlich im Waaghof, ganz überwiegend korrekt und freundlich erfüllt.

### 3 Bereits vorgenommene und in Arbeit begriffene Verbesserungen

- Bezüglich Triage bei gleichzeitigen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen wurde im Waaghof eine Triagestelle eingerichtet und der Triageablauf provisorisch neu gestaltet (oben Ziff. 2.2.3 c aa) und bb));
- die erwähnte komplizierte und anspruchsvolle Rechtslage in heiklen Bereichen unmittelbarer Grundrechtseinschränkungen bedarf für die praktische Rechtsanwendung der verfassungskonformen Interpretation in klaren, leicht verständlichen Dienstvorschriften, der entsprechenden zusätzlichen Ausbildung und – soweit im Einzelfall nötig – der Aufträge und Anweisungen für den Einsatz;
- soweit es sich bei den festgestellten Sachverhalten um nicht verfassungsgemässe Beschränkungen von Grundrechten handelt, erscheinen diese nicht als besonders schwerwiegend. Sie sollen aber – wie zum grossen Teil bereits auch auf Grund eigener Auswertungen und Erkenntnisse der Kantonspolizei geschehen – rasch zum Anlass für nachhaltige und konsistente Optimierungen genommen werden:
  - Der Entwurf eines Gesamtkonzeptes bezüglich in jeder Hinsicht rechtskonformer Abläufe bei zeitgleichen Anhaltungen mehrerer Personen oder gar Massenanhaltungen liegt vor;
  - mehrere *Dienstvorschriften* zu den in diesem Bericht behandelten polizeilichen Aufgabenerfüllungen liegen im Entwurf vor oder deren Grundlagen werden systematisch erarbeitet, so zu den Themenkreisen:
    - ◆ Generell (in allen einzelnen Dienstvorschriften, soweit separat nötig)
      - Gesetzesgrundlagen und -schränken (einschliesslich völkerrechtliche Bestimmungen und weitere Richtlinien)
      - Verhältnismässigkeit
      - Eigenschutz, Schutz Dritter, taktische Belange
      - Persönlichkeitsschutz
      - Information, Rechtsmittel
      - Persönliches Verhalten
      - Rapportierung
    - ◆ Personenkontrollen
      - Ort der Durchführung
      - Sicherstellen der Kommunikation
      - Grundangabe, weitere Informationen bei Beendigung der Kontrolle
      - Ablaufschema als Entscheidungshilfe mit entspr. Kriterien/Rechtsgrundlagen
    - ◆ Anhaltungen
      - Kriterien, praktisch
      - Benachrichtigung von Angehörigen, Arbeitgeber
      - Transport
    - ◆ Polizeigewahrsam
    - ◆ Vorläufige Festnahme, Festnahme

- ◆ Fesselung
  - Art der Fesselung
  - Diskretion, wo möglich
- ◆ Kleiderdurchsuchung
  - Verschiedene verwandte Begriffe/Massnahmen (Grobdurchsuchung, Kleiderdurchsuchung, körperliche Untersuchung)
  - Anordnungsbefugnis
  - praktische Kriterien
  - Durchführungsmodalitäten, Diskretion
  - Kontrollintensität
- ◆ Abnahme von Effekten, Fahrzeugen, Tieren
  - Praktische Kriterien, je nach Art der Effekten
  - Beweismittel, Spuren
  - Massnahmen zur Sicherstellung der Rückgabe an den/die Berechtigten
  - Spezielle Beachtung allfälligen Medikamentenbedarfs
- ◆ Erkennungsdienstliche Behandlung
  - Datenvermeidung und Datensparsamkeit
  - Unterschiedliches Vorgehen je nach Rechtsgrundlage
  - Alte Menschen, Gesundheitszustand
  - Information
- ◆ Datenbearbeitung, Datenschutz im Besonderen
  - Nicht elektronische Datenbearbeitung
  - Elektronische Datenbearbeitung
- ◆ Jugendliche im Besonderen
- ◆ Medienfreiheit, Umgang mit Journalistinnen/Journalisten (Vorschrift bearbeitet durch Departement)

Die **Arbeitsgruppe** erhielt den Eindruck, dass die Kantonspolizei mit den bereits vorgenommenen und noch in Bearbeitungen begriffenen Massnahmen die nötigen Verbesserungen rasch und konsequent anstrebt.

\*\*\*\*\*

Basel, 8. Dezember 2008

Namens der Arbeitsgruppe

gez. Dr. iur. Christoph Meier

## Beilagen

1. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „Datenschutz“
2. Auftrag vom 1. April 2008 Arbeitsgruppe „polizeiliche Massnahmen“