



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0907.01

JSD/P090907
Basel, 10. Juni 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 9. Juni 2009

Ratschlag

Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)

Regelung der Kompetenz zur Anordnung der Notsuche vermisster Personen gemäss BÜPF

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Einleitung	3
2.2 Rechtliche Erwägungen	3
2.2.1 Systematische Einordnung des neuen Paragraphen im Polizeigesetz	5
2.2.2 De lege ferenda: § 43a Polizeigesetz im Einzelnen	6
2.2.3 De lege lata	7
3. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage	7
4. Antrag	7

1. Begehren

Wir gestatten uns, dem Grossen Rat einen Ratschlag und Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (SG 510.100) mit dem Ziel der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Anordnung der Notsuche vermisster Personen gemäss Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) vorzulegen.

2. Ausgangslage

2.1 Einleitung

Per 1. April 2007 ist die Teilrevision vom 24. März 2006 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) in Kraft getreten. Gemäss Schreiben des (Bundes-) Dienstes für besondere Aufgaben vom 29. März 2007 wurden die Rahmenbedingungen folgendermassen definiert:

- Vorläufige Anordnung der Notsuche durch die Staatsanwaltschaft und nachfolgende Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.
- Aufforderung an die Kantone zur Schaffung einer besonderen Behörde für die Anordnung einer Notsuche bis zum 1. April 2008.

Da im Kanton Basel-Stadt eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Notsuche vermisster Personen fehlt und die Schaffung einer solchen einige Zeit in Anspruch nimmt, hat das damalige Sicherheitsdepartement in der Sitzung vom 1. April 2008 dem Regierungsrat einen Briefentwurf an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vorgelegt, in dem eine Erstreckung der Frist zur Bekanntgabe der zuständigen Behörde beantragt wurde. Der vorgelegte Briefentwurf wurde durch den Regierungsrat genehmigt.

2.2 Rechtliche Erwägungen

a) Definition Notsuche vermisster Personen

Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) nennt in Art. 1 Abs. 1 Bst. c BÜPF die Überwachung des Fernmeldeverkehrs auch im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen. Art. 3a BÜPF präzisiert in der Folge, dass es sich dabei um eine Überwachung ausserhalb von Strafverfahren handelt. Vielmehr geht es bei der Notsuche um die auf Teilnehmeridentifikation sowie Verkehrsdaten beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs mit dem Ziel, eine vermisste Person zu finden. Die Botschaft nimmt bezüglich der Begriffe Teilnehmeridentifikation sowie Verkehrsdaten Bezug auf Art. 5 BÜPF (BBI 2003 7994). Mit einer Teilnehmeridentifikation können „Angaben über den laufenden Teilnehmerverkehr verlangt werden, ohne dass der Inhalt der Kommunikation selbst übermittelt wird“ (vgl. Thomas Hansjakob, BÜPF/VÜPF, Kommentar zum Bundesgesetz und zur Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 2. Auflage, St. Gallen 2006, S. 222). Bei den Verkehrsdaten werden „die rückwirkend noch vor-

handenen Randdaten, d.h. die mit dem Verkehr verbundenen Informationen, erhoben“ (Th. Hansjakob, a.o.O., S. 222). Unter die Begriffsumschreibung Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten fällt gemäss Botschaft „bei mobilen Anlagen auch der Ort, von welchem aus die Verbindungsauftnahme stattgefunden hat“ (BBI 2003 7994).

Inhalt der Notsuche ist in der Regel die Standortermittlung, also den Standort des Mobiltelefons der vermissten Person zu ermitteln, ohne jedoch die Gespräche mitzuhören. Die Notsuche liefert nur die sog. „Cell-ID, also die Angabe darüber, mit welcher Zelle und Hauptstrahlrichtung das Mobiltelefon in Kontakt“ steht (Thomas Hansjakob, a.o.O., S. 119). Neben der „normalen“ Standortermittlung kann auch die aktive Standortermittlung des Teilnehmers in Echtzeit sowie die rückwirkende Standortermittlung, d.h rückwirkende Verkehrsdaten mit Standortidentifikation beim Informatik Service Center im EJPD, Abteilung Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr, angefordert werden. Das Informatik Service Center gibt den Auftrag den zuständigen Telekommunikationsanbietern weiter.

Überwachbar ist in erster Linie der Anschluss der vermissten Person. In Ausnahmefällen können gemäss Art. 3a Abs. 3 BÜPF auch die Daten unbeteiligter Dritter eingesehen werden, jedoch gemäss Gesetzestext nur dann, wenn „die Schwere der Gefährdung der vermissten Person dies rechtfertigt“ (BBI 2003 7994). Die Botschaft führt denn auch aus, dass „die Anforderungen für Eingriffe“ entsprechend hoch sein müssen, „wenn die Privatsphäre unbeteiligter Dritter von der Überwachung betroffen ist“ (BBI 2003 7994). Als Drittpersonen kommen Begleiter des Vermissten oder eine Person in Frage, welche durch die vermisste Person mutmasslich kontaktiert werden könnte. Im Übrigen gilt, wie bei jedem Eingriff in ein Grundrecht, das Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Kanton Basel-Stadt wurden im Rahmen einer Notsuche vermisster Personen bisher noch nie die Daten einer Drittperson eingesehen.

b) Definition vermisste Person

Als vermisst gilt eine Person gemäss Abs. 2 von Art. 3a BÜPF dann, wenn ihr Aufenthalt von der Polizei als unbekannt festgestellt wird sowie dringende Anhaltspunkte für eine schwere Gefährdung ihrer Gesundheit oder ihres Lebens bestehen. Die zugehörige Botschaft (BBI 2003 7993 ff., 7994) präzisiert, dass nur Fälle von akuter Lebensgefahr gemeint sind. Für eine solche „Gefährdung müssen eindeutige, nach aussen sichtbare Anzeichen vorliegen, wie z.B. ein Verschwinden in besonders gefährlichen Situationen oder bestehende Suizidgefahr“, so die Botschaft (a.o.O., S. 7994). Aus diesem Grund kann das Ziel der Suche nur die Rettung der vermissten Person sein; insbesondere darf die Notsuche vermisster Personen nicht dazu benutzt werden, die strengeren Voraussetzungen für eine Überwachung im Rahmen von Strafverfahren zu umgehen.

c) Zur Anordnung zuständige Behörde

Der neue Art. 6 Bst. d BÜPF bestimmt im Weiteren, dass eine Überwachung angeordnet werden kann (in den oben genannten Fällen gemäss Art. 3a BÜPF). Zur Anordnung kompetent ist die durch das kantonale Recht bestimmte zuständige Behörde. Den Kantonen wurde in Art. 18 Abs. 1 BÜPF ab Inkrafttreten ein Jahr Zeit gegeben, also bis am 1. April 2008, die zuständige Behörde zu benennen. Im April 2008 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt beim (Bundes-) Dienst für besondere Aufgaben (neu: Eidgenössisches Justiz- und Po-

lizeidepartement, Informatik Servicecenter, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr) für die Bekanntgabe der zuständigen kantonalen Behörde eine Fristverlängerung beantragt, da zuerst eine gesetzliche Grundlage für die Anordnungskompetenz geschaffen werden muss. Wer diese Behörde ist, darüber schweigt sowohl das Gesetz als auch die Botschaft. Im Rahmen eines Strafverfahrens liegt die Anordnungskompetenz gemäss § 86 ff. Strafprozessordnung ohne jeden Zweifel bei der Staatsanwaltschaft; hingegen ist die Anordnung der Überwachung bei der Notsuche vermisster Personen nicht per se bei der Staatsanwaltschaft. Vielmehr empfiehlt Staatsanwalt Thomas Hansjakob, dass „nachdem die Notsuche ausserhalb des Strafverfahrens erfolgt und die Behandlung von Vermisstenfällen in die Kompetenz der Polizei fällt“, es Sinn mache, „wie bisher die Polizeikommandanten bzw. ihre Stellvertreter als zuständig zu erklären“ (Th. Hansjakob, a.o.O., S. 234). Da die Notsuche vermisster Personen ausdrücklich ausserhalb eines Strafverfahrens stattfindet, zudem eine klassische Polizeiaufgabe, nämlich die Gefahrenabwehr gemäss § 2 Polizeigesetz, betrifft, und gestützt auf die Fallkenntnis der Polizei sowie die besondere Dringlichkeit der Massnahme, erscheint es angezeigt, dass die Kantonspolizei über die Kompetenz zur Anordnung der Notsuche verfügt.

d) Nachträgliche Genehmigungspflicht

Für die Notsuche vermisster Personen legt das revidierte BÜPF seit dem 1. April 2007 im Weiteren folgende Neuerung fest. Art. 7 besagt, dass jede Überwachungsmassnahme nachträglich durch eine vom Kanton zu bestimmende richterliche Behörde genehmigt werden muss (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BÜPF). In § 87 Strafprozessordnung (StPO) wird in Basel der Haftrichter als zuständige richterliche Behörde für die Genehmigung einer Überwachung bezeichnet.

e) Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kompetenz zur Bezeichnung der zur Anordnung einer Überwachung im Zusammenhang mit der Suche nach einer vermissten Person zuständigen Behörde beim Kanton liegt. Dieser hat dem Dienst für besondere Aufgaben (neu: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Informatik Servicecenter, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr) in Bern die zuständige Stelle zu melden. Nicht zwingend liegt diese Kompetenz bei der Staatsanwaltschaft. Vielmehr lässt der Gesetzestext den Kantonen bei der Bezeichnung der kompetenten Stelle Spielraum. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei der Notsuche vermisster Personen um eine Kernaufgabe der Polizei, nämlich die Gefahrenabwehr, handelt, erscheint es angezeigt, der Kantonspolizei diese Kompetenz zu erteilen, wenn dies ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgt. Damit die Kantonspolizei diese Aufgabe wahrnehmen kann, bedarf es jedoch einer gesetzlichen Grundlage, welche mittels vorliegender Gesetzesänderung geschaffen werden soll.

2.2.1 Systematische Einordnung des neuen Paragraphen im Polizeigesetz

Die Einreihung von § 43a *Notsuche vermisster Personen* im Polizeigesetz, d.h. als nachfolgender Paragraph zu § 43 Polizeigesetz, ergibt sich aus dem inhaltlichen Bezug der beiden Paragraphen. § 43 Polizeigesetz hat die *Ausschreibung* zu einer polizeilichen Fahndung einer Person unbekannten Aufenthalts zum Inhalt. Die Ausschreibung erfolgt jedoch nur über die polizeiinternen Übermittlungskanäle in kantonalen, schweizerischen oder gegebenenfalls internationalen Fahndungsregistern (vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend

die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 28. April 1995, S. 47). Im Gegensatz dazu wird in § 44 Polizeigesetz für die *Öffentlichkeitsfahndung* „bei der Suche nach Personen als ergänzende Massnahme die Öffentlichkeit eingeschaltet“ (a.o.O., S. 47).

Es kann festgehalten werden, dass die Notsuche vermisster Personen inhaltlich weitergeht als die blosse Ausschreibung in den Fahndungsregistern nach § 43 Polizeigesetz, aber doch nicht so weit wie die Öffentlichkeitsfahndung gemäss § 44 Polizeigesetz. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen den neu zu schaffenden Paragraphen Notsuche vermisster Personen zwischen die beiden genannten Artikel, also als § 43a, ins Polizeigesetz einzureihen.

2.2.2 De lege ferenda: § 43a Polizeigesetz im Einzelnen

Abs. 1

Wie oben bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Notsuche vermisster Personen um eine beschränkte Überwachung des Fernmeldeverkehrs, nämlich nur der Teilnehmeridentifikation sowie der Verkehrsdaten. Damit kann einerseits die Zelle geortet werden, bei der das Handy der vermissten Person eingeloggt ist bzw. bei der aktiven Standortermittlung in Echtzeit die Zellen verfolgt werden. Andererseits können die sog. Randdaten erfragt werden, also mit welchen anderen Personen die vermisste Person in einem bestimmten Zeitraum in Kontakt stand. Es ist hingegen kein Zugriff auf die Gesprächsinhalte möglich. Der Zweck ist die Suche und Rettung vermisster Personen. Zu denken ist dabei an Fälle in denen Personen sich in akuter Suizidgefahr befinden und deren Aufenthalt unbekannt ist. Die Notsuche kann jedoch auch angeordnet werden für mutmassliche Opfer einer Straftat bzw. Personen, welche einer Gefahr ausgesetzt sind, z.B. bei einer allfälligen Geiselnahme.

Im konkreten Fall stellt die vom Kanton bezeichnete zuständige Behörde dem Informatik Service Center EJPD, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr, in Bern eine Verfügung der Notsuche zu. Das Informatik Service Center gibt den Auftrag den zuständigen Telekommunikationsanbietern weiter.

Abs. 2

Da es sich bei der Notsuche vermisster Personen um einen starken Eingriff in die persönliche Freiheit jeder betroffenen Person handelt, soll die Anordnungskompetenz der Notsuche auf die Polizeileitung bzw. das sog. Kommando-Pikett, beschränkt sein. Die Kantonspolizei soll die Kompetenz intern regeln.

Abs. 3

Jede Anordnung einer Notsuche vermisster Personen muss gemäss Art. 7 BÜPF nachträglich durch eine vom Kanton zu bestimmende richterliche Behörde genehmigt werden. Dies ergibt sich aus dem Umkehrschluss, dass der Gesetzgeber die Notsuche vermisster Personen gemäss Art. 3a BÜPF nicht von der Genehmigungspflicht ausgenommen hat. In § 87 StPO wird in Basel der Haftrichter als zuständige richterliche Behörde für die Genehmigung einer Überwachung bezeichnet. Da es sich bei der Notsuche vermisster Personen ebenso um eine Art Überwachung handelt, wird mit diesem Absatz der Haftrichter für zuständig erklärt. In der Praxis nimmt der Haftrichter diese Funktion bei Anordnungen der Notsuche durch die Staatsanwaltschaft bereits wahr.

2.2.3 De lege lata

Bis zur Wirksamkeit der Teilrevision vom 24. März 2006 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) am 1. April 2007 war die Kantonspolizei zuständig zur Anordnung von Notsuchen vermisster Personen. Der (Bundes-) Dienst für besondere Aufgaben (neu: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Informatik Service Center, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr) hat mit Schreiben vom 29. März 2007 den Kantonen jedoch folgende Rahmenbedingungen definiert:

- Vorläufige Anordnung der Notsuche durch die Staatsanwaltschaft und nachfolgende Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.

Die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt haben vereinbart, dass die Staatsanwaltschaft die Kompetenz zur Anordnung einer Notsuche vermisster Personen bis zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Kantonspolizei wahrnimmt.

3. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Die Gesetzesänderung hat für die Kantonspolizei Investitionskosten für die Einrichtung abgesetzter exklusiver PC-Stationen im Bereich der Einsatzzentrale von ca. CHF 10'000 inklusive Software zur Folge. Die wiederkehrenden Unterhaltskosten für die Sicherstellung des Betriebes belaufen sich auf ca. CHF 1'000 pro Jahr. Die Investition sowie die wiederkehrenden Unterhaltskosten werden ins ordentliche Budget aufgenommen.

4. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat den nachstehenden Entwurf für eine Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 zuzustimmen.

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat folgende Anträge:

1. Der vorgelegte Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) wird genehmigt.
2. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement gibt dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Informatik Service Center, Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr, die neu geregelte Zuständigkeit zur Anordnung der Notsuche vermisster Personen nach BÜPF bekannt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen:

- Entwurf Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)
- Synopse



Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (Polizeigesetz, SG 510.100)

Synopse

Text alt	Text neu
<p><i>Ausschreibung</i></p> <p>§ 43. Die Kantonspolizei schreibt – gegebenenfalls gestützt auf eine Verfügung einer dafür zuständigen Behörde – eine Person zur polizeilichen Fahndung aus, deren Aufenthaltsort nicht bekannt ist, wenn</p> <ol style="list-style-type: none">1. die Spezialgesetzgebung dies vorsieht;2. die Voraussetzungen für eine Vorführung oder den polizeilichen Gewahrsam gemäss diesem Gesetz gegeben sind;3. der dringende Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht;4. sie aus einer Anstalt entwichen ist, in der sie sich aus strafrechtlichen oder fürsorgerischen Gründen aufzuhalten hat;5. ihr eine amtliche Verfügung oder ein amtlicher Entscheid zugestellt werden muss;6. sie vermisst wird. <p>² Die Ausschreibung wird widerrufen, sobald der Grund entfallen ist.</p>	<p><i>Ausschreibung</i></p> <p>§ 43. unverändert</p>
	<p><i>Notsuche vermisster Personen</i></p>

	<p>§ 43a. ¹ Die Kantonspolizei ist im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen gemäss Art. 3a BÜPF befugt, ausserhalb eines Strafverfahrens die Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten) anzuordnen. ² Die Kantonspolizei legt die interne Zuständigkeit fest. ³ Die Anordnung der Notsuche ist nachträglich durch den Haftrichter zu genehmigen.</p>
--	---

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 43a eingefügt:

Notsuche vermisster Personen

§ 43a. Die Kantonspolizei ist im Rahmen der Suche und Rettung vermisster Personen gemäss Art. 3a des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) befugt, ausserhalb eines Strafverfahrens die Überwachung des Fernmeldeverkehrs (Teilnehmeridentifikation und Verkehrsdaten) anzuordnen.

² Die Kantonspolizei legt die interne Zuständigkeit fest.

³ Die Anordnung der Notsuche ist nachträglich durch die Haftrichterin oder den Haftrichter zu genehmigen.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

