

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 151-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.751

Eingereicht am: 11.08.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Ja
Eingereicht von: GPK (Siegenthaler, Thun) (Sprecher/in)
GPK (Ruchti, Seewil)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.09.2016

RRB-Nr.: 1166/2016 vom 26. Oktober 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme
Ziffer 2: Annahme
Ziffer 3: Annahme
Ziffer 4: Annahme als Postulat



Der kantonale Staatsschutz braucht eine kantonale Rechtsgrundlage

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Eckwerte der Aufsicht im Bereich des kantonalen Staatsschutzes auf Gesetzesstufe zu verankern. Das Gesetz ist wie folgt zu ergänzen:

1. Die Polizei- und Militärdirektion verfügt über eine interne Staatsschutz-Aufsichtsstelle (StA), die den Polizei- und Militärdirektor bei der Wahrnehmung seiner Dienstaufsicht über das kantonale Staatsschutz-Vollzugsorgan unterstützt, namentlich bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit, der Angemessenheit, der Zweckmässigkeit sowie der Wirksamkeit der Aktivitäten des kantonalen Staatsschutz-Vollzugsorgans.
2. Der Polizei- und Militärdirektor orientiert den Regierungsrat mindestens einmal pro Jahr über die Aktivitäten des kantonalen Staatsschutz-Vollzugsorgans.
3. Er erstattet der parlamentarischen Aufsicht einmal pro Jahr schriftlich Bericht über die Aktivitäten des kantonalen Staatsschutz-Vollzugsorgans und über seine Wahrnehmung der Dienstaufsicht.
4. Der Regierungsrat führt durch Verordnung näher aus
 - a die Aufgaben des Staatsschutz-Vollzugsorgans
 - b die Aufgaben und Schwerpunkte der Staatsschutz-Aufsichtsstelle
 - c die Anforderungen an die Berichterstattung zuhanden der parlamentarischen Aufsicht

Begründung:

Seit fast sieben Jahren setzt sich die Geschäftsprüfungskommission (GPK) bzw. vormals die Oberaufsichtskommission (OAK) für eine funktionierende Aufsicht im Bereich des kantonalen Staatsschutzes ein. Ein wichtiger Meilenstein bildete dabei 2011 das von der OAK in Auftrag gegebene Gutachten von Markus Müller¹, mit dem verschiedene rechtliche Unsicherheiten in Bezug auf die Ausgestaltung der Aufsicht geklärt werden konnten. Der Gutachter machte zum einen deutlich, dass der Umfang der kantonalen Oberaufsicht gleich weit reicht wie jener der kantonalen Dienstaufsicht (Akzessorietät) und eine Beschränkung der kantonalen Oberaufsicht nicht zulässig ist. Zudem legte er dar, dass der Polizei- und Militärdirektor verpflichtet ist, über die Aktivitäten der Staatsschutz-Einheit der Kantonspolizei eine *umfassende* Dienstaufsicht auszuüben, das heisst, die Tätigkeit des kantonalen Staatsschutz-Organs sowohl formell als auch in Bezug auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen.

Im gemeinsamen Dialog zwischen der GPK und der Polizei- und Militärdirektion (POM) ist es in den letzten Jahren gelungen, die bis 2010 auf kantonaler Ebene praktisch nicht vorhandene Aufsicht im Bereich des Staatsschutzes² aufzubauen. So hat der Polizei- und Militärdirektor seine Aufsicht über das kantonale Vollzugsorgan im Nachgang zum Gutachten Müller verstärkt, indem er seither halbjährliche Inspektionsbesuche durchführt. Die GPK erhält seit 2013 jährlich eine schriftliche Berichterstattung über die Tätigkeit des kantonalen Staatsschutzorgans. Darüber hinaus hat der zuständige Ausschuss der GPK bisher zweimal – einmal im Mai 2012 und einmal im August 2015 – an einer Inspektion des Polizei- und Militärdirektors beim Staatsschutzvollzugsorgan teilgenommen. Ziel dieser Teilnahmen war es zu prüfen, wie der Polizei- und Militärdirektor seine Dienstaufsicht wahrnimmt. Ausgehend von Rückmeldungen der GPK zum Inspektionsbesuch 2015 erklärte sich die POM bereit, im Generalsekretariat eine interne Stabsstelle zu schaffen, die den Polizei- und Militärdirektor bei der Ausübung seiner Aufsicht künftig unterstützen soll. Zudem soll auch die Berichterstattung gegenüber der parlamentarischen Aufsicht ausgebaut werden. Die GPK begrüsst diesen Ausbau und sieht darin die Chance, dass künftig nebst der Rechtmässigkeit auch die Angemessenheit der Tätigkeiten des kantonalen Staatsschutzorgans umfassend überprüft wird. Dies ganz im Sinne des Grossen Rates, der sich mit der Überweisung der Motion 122-2013 «Keine Beschränkung der kantonalen Oberaufsicht beim Nachrichtendienst» für eine funktionierende Aufsicht im Bereich Staatsschutz ausgesprochen hat.

Was nun noch fehlt, ist eine saubere kantonale Gesetzesgrundlage, damit die über die Jahre entwickelte und verbesserte Aufsichtspraxis längerfristig Bestand hat und nicht immer wieder neu ausgehandelt werden muss. Den Handlungsrahmen gibt heute nämlich ausschliesslich die Bundesgesetzgebung vor mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und der Verordnung zum Nachrichtendienst (V-NDB). Daran ändert sich auch nichts, wenn das Stimmvolk im September 2016 in einer Referendumsabstimmung Ja sagen sollte zum neuen Nachrichtendienstgesetz. Das Kernelement der ausgebauten kantonalen Staatsschutz-Aufsicht, die Schaffung eines Kontrollorgans zur Unterstützung der Dienstaufsicht, ist sowohl im aktuell geltenden Recht (Art. 35 Abs. 1 V-NDB) als auch im Nachrichtendienstgesetz (Art. 82 Abs. 2 NDG) explizit vorgesehen. Auch in Bezug auf die Ausgestaltung der kantonalen Oberaufsicht würde das neue Nachrichtendienstgesetz an der bisherigen Regelung festhalten. Darum macht es nach Auffassung der GPK keinen Sinn, mit der Verankerung der wesentlichsten Eckwerte auf kantonaler Ebene noch zuzuwarten, bis auf Bundesebene alle Unsicher-

¹ Markus Müller/Christoph Jenni: Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzfähigkeit. Gutachten zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern, 28. März 2011

² Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 21. Juni 2010, S. 7708

heiten geklärt sind. Dies umso mehr, als die Vergangenheit gezeigt hat, dass sich dieser Prozess in die Länge ziehen kann.

Die GPK ist aus rechtlichen und politischen Überlegungen der Meinung, dass eine Verankerung auf Verordnungsstufe, wie dies die POM vorgeschlagen hat, nicht reicht: Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe d der Kantonsverfassung (KV) verlangt, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören namentlich Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation und Aufgaben der Behörden. Eine Stabsstelle zur Unterstützung der Dienstaufsicht im heiklen Bereich des Staatsschutzes gehört nach Auffassung der GPK ohne Frage in diese Kategorie. Die Verankerung in einem kantonalen Gesetz ist auch insofern gerechtfertigt, als die Tätigkeit des Staatsschutzes – soweit die GPK das überblicken kann – bisher ohne ausdrückliche kantonale Rechtsgrundlage erfolgt (vgl. dazu auch Art. 69 Abs. 4 Bst. e KV). Wenn der Kanton bei der Art und Weise der Organisation und Ausgestaltung der Aufsicht im Bereich Staatsschutz dem Bund folgt, muss die Verankerung zwingend auf Gesetzesstufe erfolgen. Beim Bund sind sowohl im geltenden Recht (BWIS, Art. 25-29) als auch im neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG, Art. 70-82) Organisation und Ausgestaltung der Aufsicht auf Gesetzesstufe verankert. Schliesslich zeigen auch die langjährigen Diskussionen über Umfang und Ausgestaltung der Aufsicht im Bereich Staatsschutz, dass es sich um eine politisch umstrittene Frage handelt, bei der es auch aus diesem Grund angezeigt ist, durch den Gesetzgeber eine klare rechtliche Grundlage schaffen zu lassen.

Die GPK lässt offen, in welchem Erlass die vorgeschlagenen Eckwerte am besten eingefügt werden sollen. Primär in Frage kommen dürften das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG, BSG 152.01), wo unter Artikel 30 die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion beschrieben werden und die Eckwerte mit neuen Absätzen eingefügt werden könnten, oder allenfalls das Polizeigesetz (PolG, BSG 551.1) in der geplanten totalrevidierten Fassung.

Begründung der Dringlichkeit: Je früher der Grosse Rat über die Motion entscheiden kann, desto grösser sind die Handlungsmöglichkeiten für den Regierungsrat zu entscheiden, in welchen Erlass die Ergänzungen aufgenommen werden sollen.

Antwort des Regierungsrates

Die Regelung des Staatsschutzes fällt in die ausschliessliche und umfassende Regelungskompetenz des Bundes. Der Bund hat gestützt auf seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen u.a. das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) erlassen. Die Kantone leisten dem Bund gestützt auf das BWIS Amts- und Vollzugshilfe. Dazu gehört namentlich die aktive Informationsbeschaffung in den Bereichen Terrorismus, verbotenem Nachrichtendienst, gewalttätigem Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Das kantonale Staatsschutzorgan ist eine Organisationseinheit der Kantonspolizei und damit Teil der Polizei- und Militärdirektion (POM).

Artikel 6 Absatz 3 BWIS gewährleistet die kantonale Dienstaufsicht. Daraus folgt, dass die hierarchisch vorgesetzte Stelle, im Kanton Bern der Direktor bzw. die Direktorin der POM, gegenüber dem im Bereich des Staatsschutzes tätigen Personal umfassende Leitungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse besitzt. Der Polizei- und Militärdirektor übt seine Aufsicht seit mehreren Jahren durch halbjährige Kontrollbesuche aus, anlässlich welcher er neben allgemeinen Themen

insbesondere auch mit Stichproben die Art und Weise der Aufgabenerfüllung des kantonalen Staatsschutzorgans überprüft. Mitte 2016 führte die POM ein nochmals intensiviertes Aufsichtsregime ein. Beabsichtigt werden damit eine Stärkung des rechtlichen Fokus der Kontrolltätigkeit, eine massvolle Formalisierung des Kontrollverfahrens, die Errichtung einer längerfristigen Kontrollperspektive durch Schwerpunktsetzungen sowie ein massvoller Ausbau der Berichterstattung über die Kontrolltätigkeit. Unterstützt wird der Polizei- und Militärdirektor dabei durch eine interne Stabsstelle, in der Person des juristischen stellvertretenden Generalsekretärs der POM.

Die Motion verlangt die Verankerung der Eckwerte des neuen Aufsichtsregimes auf Gesetzesstufe. Der Regierungsrat kann das Anliegen nachvollziehen. Zwar drängt sich eine spezifische formell-gesetzliche Regelung seiner Auffassung nach nicht zwingend auf. Es bestehen heute grundsätzlich hinreichende Normen zur Aufsicht auf Gesetzesstufe. Zum einen ist die Dienstaufsicht bereits mit Artikel 87 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) i.V.m. Artikel 23 und 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01) sowie Artikel 101 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) festgeschrieben und zweifellos etabliert. Aus diesen Grundsätzen in Verbindung mit den gesetzlichen Aufgabenzuteilungen nach dem Polizeigesetz sowie Artikel 8 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (Organisationsverordnung POM; OrV POM; BSG 152.221.141) ergibt sich die Zuständigkeit der Kantonspolizei für die Belange des Staatsschutzes auf kantonaler Ebene. Die materiellen Regelungen und der Rahmen der Aufsichtstätigkeit finden sich sodann bekanntlich im Bundesrecht. Diesbezüglich kommt den Kantonen keine ergänzende Regelungskompetenz zu. Auch die Oberaufsicht durch den Grossen Rat normiert das heutige Recht in hinreichender Weise. Die übrigen von den Motionären geforderten Regelungspunkte – soweit bundesrechtskonform – liessen sich ohne weiteres auf einer tieferen Normstufe verankern, namentlich auf Verordnungsstufe. Soweit ersichtlich hat kein anderer Kanton besondere formell-gesetzliche Bestimmungen in diesem Bereich geschaffen.

Angesichts der politischen Bedeutung des Geschäfts ist der Regierungsrat dennoch bereit, die Motion in den Ziffern 1 bis 3 zu unterstützen und die Eckwerte der Aufsicht im Bereich des Staatsschutzes auf Gesetzesstufe zu verankern. Dies wird aller Voraussicht nach in einem der in der Motion erwähnten Gesetze erfolgen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Gesetzesanpassung mit der laufenden Polizeigesetzrevision vorgenommen werden kann, wodurch eine rasche Umsetzung möglich wäre. Wichtig ist eine korrekte Abstimmung auf das übergeordnete Recht, um bundesrechtswidrige Inhalte zu vermeiden. So wäre beispielsweise die Einschränkung oder Ausweitung der vom Bundesrecht vorgesehenen Aufgaben der Vollzugs- und Aufsichtsbehörde im kantonalen Recht unzulässig (vgl. Ziff. 4 Bst. a und b der Motion). Entsprechend beantragt der Regierungsrat die Annahme von Ziffer 4 als Postulat.

Zusammenfassend beantragt der Regierungsrat, die Motion in den Ziffern 1 bis 3 anzunehmen und Ziffer 4 als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat