

**Der Grosse Rat Le Grand Conseil
des Kantons Bern du canton de Berne**

Dienstag (Nachmittag), 29. November 2016

Polizei- und Militärdirektion

**56 2016.RRGR.751 Motion 151-2016 GPK (Siegenthaler, Thun)
Der kantonale Staatsschutz braucht eine kantonale Rechtsgrundlage
Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates**

Vorstoss-Nr.: 151-2016
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 11.08.2016
Eingereicht von: GPK (Siegenthaler, Thun) (Sprecher/in)
GPK (Ruchti, Seewil)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.09.2016
RRB-Nr.: 1166/2016 vom 26. Oktober 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion

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

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

kantonalen Staatsschutz-Organen 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 Unsicherheiten 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

² Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 21. Juni 2010, S. 7708
 CONVERT_26db875fe3254db9a0e5a14701ea796b 18.12.2016

grösser sind die Handlungsmöglichkeiten für den Regierungsrat zu entscheiden, in welchen Erlass die Ergänzungen aufgenommen werden sollen.

Antwort des Regierungsrats

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, verbotem 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.

Der Regierungsrat beantragt:

Punktweise beschlossen

Ziffer 1: Annahme
 Ziffer 2: Annahme
 Ziffer 3: Annahme
 Ziffer 4: Annahme als Postulat

Präsident. Wir kommen zum Traktandum 56. Es handelt sich um eine Motion der GPK. Der Regierungsrat ist bereit, die Ziffern 1–3 dieser Motion anzunehmen. Ziffer 4 will er als Postulat annehmen. Wir führen eine freie Debatte.

Fritz Ruchti, Seewil (SVP), Kommissionssprecher der GPK. Was verstehen wir unter Staatsschutz? Im Kanton Bern ist der Staatsschutz kein aktuelles Thema, es wird kaum in der Öffentlichkeit darüber diskutiert. Dennoch ist Staatsschutz etwas Wichtiges. Die GPK hat sich Gedanken dazu gemacht, was zu tun ist, damit die Aufsicht über den Staatsschutz gewährleistet ist und formell alles richtig läuft. Bis 1997 hat die damalige GPK – die Kommission hiess damals tatsächlich schon so – einen halbjährlichen Bericht über den kantonalen Staatsschutz erhalten. Zudem hat diese GPK in den 90er-Jahren mehrere Inspektionen bei der Staatsschutzstelle durchgeführt. Mit der Neuausrichtung und Namensänderung von GPK zu OAK wurden dieser Aufsichtskommission auch keine Berichte mehr zugestellt. Diese Berichterstattung geriet unter der damaligen Polizeidirektorin unters Eis. Es herrschte die Meinung, dass die Aufsicht über den Staatsschutz vor allem eine Angelegenheit der Geschäftsprüfungsdelegation des Bundesparlaments sei. Die Aufhebung der kantonalen Parlamentsaufsicht beim Staatsschutz hat dazu geführt, dass ein oberaufsichtsfreier Raum, ein blinder Fleck, geschaffen wurde. Die Tatsache, dass ein Teil der Verwaltung ohne Oberaufsicht agieren kann, ist aus staatspolitischer Sicht nicht haltbar und bedingt eine Korrektur. Das hat auch ein Beispiel aus dem Kanton Basel-Stadt gezeigt, wo bei einer Überprüfung des kantonalen Staatsschutzes unverhältnismässige Datensammlungen und Fichierungen von Personen zum Vorschein gebracht wurden. Um dieser Korrektur das nötige Gewicht zu geben, hat die neue OAK im Jahr 2011 bei Prof. Müller von der Universität Bern ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben. Der Auftrag lautete folgendermassen: Prüfung der formalen und materiellen Zulässigkeit, Regelung bei einem Konfliktfall und Würdigung der aktuellen Situation. Fazit: Beim Staatsschutz verbleiben dem Kanton Bern wichtige Vollzugsmassnahmen, insbesondere auch das Aufsichtsrecht über den kantonalen Staatsschutz. Die aktuellen Mängel müssen umgehend behoben werden. Dies sagte Prof. Müller in seinem Schlusswort. Der Polizeidirektor hat seine Dienstaufsicht in einem umfassenden Sinn auszuüben.

Die heutige GPK hat sich in den letzten Jahren intensiv mit der Frage befasst, wie die Aufsicht des Polizeidirektors beim Staatsschutz in Zukunft aussehen und gestaltet werden soll. Auch die Oberaufsicht der GPK kam in den Diskussionen zur Sprache. Durch die verschiedenen Massnahmen ist die Aufsicht beim Staatsschutz effektiv gestärkt worden. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, dass der Polizei- und Militärdirektor der kantonalen Staatsschutzstelle zwei Mal jährlich einen Inspektionsbesuch abstattet und die Aktivitäten dieser Stelle nach bestem Wissen und Gewissen überprüft. Insgesamt zweimal hat der zuständige Ausschuss der GPK, der Ausschuss GEF/POM, den Polizeidirektor bei seinem Inspektionsbesuch begleitet und somit versucht, die Oberaufsichtspflicht nach Reglement zu erfüllen. Ergänzend dazu erhält die GPK seit einiger Zeit einen jährlichen schriftlichen Bericht über die Vorkommnisse bei der kantonalen Staatsschutzstelle. Die POM hat ein internes Kontrollorgan geschaffen. Der stellvertretende Generalsekretär der POM unterstützt den Polizei- und Militärdirektor bei seinen Kontrollaufgaben gegenüber dem Staatsschutz. Die Anpassungen stehen im Einklang mit Artikel 82 Absatz 2 des vom Schweizer Volk kürzlich verabschiedeten Nachrichtendienstgesetzes. Der Polizei- und Militärdirektor wird bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Inspektion zusätzlich durch den stellvertretenden Generalsekretär der POM unterstützt. Der rechtliche Fokus der Aufsicht wird verstärkt. Im Vordergrund steht die Überprüfung der Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der kantonalen Staatsschutzaktivitäten. Bei der Wahrnehmung der Aufsicht werden Schwerpunkte gesetzt, und die Berichterstattung gegenüber der GPK wird ausgebaut und verbessert. Die GPK wird im Frühling 2017, wenn die neue Berichterstattung erstmalig vorliegt, beurteilen können, was die Verbesserungen tatsächlich bringen. Bisher hat noch gefehlt, dass der Staatsschutz in der kantonalen Gesetzgebung irgendwo abgebildet ist. Auch wenn man es kaum glauben kann, ist es eine Tatsache, dass der Staatsschutz nirgends in der kantonalen Gesetzgebung erwähnt wird. Es ist das Ziel dieser Motion, über die wir heute debattieren, dies zu ändern.

Als Vizepräsident der GPK möchte ich dem Regierungsrat für die Beantwortung dieser Motion recht

herzlich danken. Ich danke auch dafür, dass der Regierungsrat gewillt ist, die Ziffern 1–3 im Sinne der GPK als Motion anzunehmen. Deshalb beschränke ich mich nun auf Ziffer 4 der Motion. Hier hat der Regierungsrat eine andere Haltung als die GPK.

Die GPK hält mit folgender Überlegung an einer Motion fest: Unter Ziffer 4 fordert die GPK einzig, dass im Gesetz festgeschrieben wird, in welchen Bereichen mit einer Verordnung weitere Details geregelt werden können. Dazu gehören a) die Vollzugsorgane, das heisst, die kantonalen Mitarbeitenden, die an der Front im Auftrag des Bundes den Staatsschutz vollziehen; b) die Aufgaben der Staatsschutz-Aufsichtsstelle mit dem neu geschaffenen Kontrollorgan; c) die Anforderungen an die Berichterstattung zu Händen der GPK; d) nach der Auffassung der GPK ist mit dem Niederschreiben der Ziffern 1 bis 3 im neuen Polizeigesetz oder im Organisationsgesetz noch nicht garantiert, dass die Aufsicht zukünftig im Sinn und Geist der Motion wahrgenommen wird. Damit dies eine Tatsache wird, liebe Grossrätinnen und Grossräte, braucht es einen entsprechenden Verordnungstext, so wie es die GPK in Ziffer 4 fordert.

Das Argument, das der Regierungsrat gegen die Ziffer 4 vorbringt, ist für die GPK nicht stichhaltig. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass es eine korrekte Abstimmung auf das übergeordnete Recht braucht, um «bundesrechtswidrige Inhalte» zu vermeiden. Eine Einschränkung oder Ausweitung von den nach Bundesrecht vorgesehenen Aufgaben der Vollzugs- und Aufsichtsbehörden auf kantonaler Ebene sei unzulässig. Diese Aussage ist absolut richtig. Dies ist aber noch lange kein stichhaltiges Argument gegen Ziffer 4 der GPK-Motion. Diese Ziffer sagt inhaltlich noch gar nichts aus und legt noch nichts fest. Das möchte ich unterstreichen. Der Regierungsrat hat immer noch die völlige Freiheit. Es wird eine Aufgabe des Regierungsrats sein, Vorgaben im Detail zu formulieren und sie bundesrechtskonform auszugestalten. Der Regierungsrat ist verantwortlich dafür, dass das Bundesrecht weder eingeschränkt noch ausgeweitet wird. Das Bundesrecht wird in diesem Sinne konkretisiert, indem festgehalten wird, wie die Unterstützung der Dienstaufsicht aussehen soll. Ich spreche davon, die Arbeit der neuen Staatsschutz-Aufsichtsstelle, wie sie das neue Gesetz explizit ermöglicht, in der Verordnung niederzuschreiben. Die GPK ist davon überzeugt, dass eine Konkretisierung möglich und notwendig ist. Das Ganze dient dazu, die über die letzten Jahre entwickelten Aufsichtspraxen in einem heiklen Bereich des staatlichen Handelns längerfristig verbindlich sicherzustellen. Dass der Grosse Rat des Kantons Bern einen Staatsschutz ohne blinde Flecken und vor allem mit einer funktionierenden kantonalen Aufsicht will, hat er mit der Überweisung einer entsprechenden Motion am 5. Juni 2013 bereits klar unterstrichen. Wenn Ziffer 4 nur als Postulat überwiesen würde, würden wir auf halben Weg stehen bleiben. Nur mit der Überweisung der Ziffern 1 bis 4 in Form einer Motion haben wir eine Lösung, die Hand und Fuss hat. Ich stelle somit den Antrag, die Ziffern 1 bis 4 als Motion zu überweisen. Wenn es sein muss, nehmen wir eine punktweise Abstimmung vor.

Präsident. Wir haben eine Differenz zwischen dem Antrag der Regierung und jenem der GPK. Deshalb steigen wir in die Diskussion ein. Die Fraktionen haben das Wort.

Hasim Sancar, Bern (Grüne). Wir diskutieren hier nicht über den Sinn und Zweck des Staatsschutzes. Den kantonalen Staatsschutz gibt es, und dieser führt Aktivitäten durch, die rechtmässig und angemessen sein sollten. Diese Aktivitäten müssen in einem Rechtsstaat aber auch beaufsichtigt werden. Leider wurden bis jetzt weder der Staatsschutz noch die Aufsichtsstelle auf Gesetzesebene erwähnt und verankert. Dies ist eigentlich ein Skandal. Es ist bemerkenswert, aber eigentlich vor allem unzulässig, dass der kantonale Staatsschutz nirgendwo im Polizeigesetz Erwähnung findet. Nun möchte die GPK dies ändern, und der Regierungsrat ist bereit, diesen Forderungen nachzukommen. Wir nehmen die Bereitschaft des Regierungsrats anerkennend zur Kenntnis. Aus Sicht der grünen Fraktion muss die kantonale rechtliche Bestimmung betreffend den kantonalen Staatsschutz und dessen Aufsicht im Polizeigesetz stehen, denn es handelt sich hier klar um eine polizeiliche Tätigkeit. Obwohl es andere Modelle der Staatsschutz-Aufsicht gibt, die wir bevorzugen würden, unterstützen wir die vorgeschlagene Form der Oberaufsichtsstelle, die den Polizei- und Militärdirektor bei seiner Aufsichtstätigkeit unterstützt. Wir möchten noch einmal aus dem GPK-Vorstoss zitieren, wo ausdrücklich erwähnt wird, dass die Aufsichtsstelle die Aktivitäten des Staatsschutzes auf ihre Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüfen muss. Diese Merkmale sind die Grundlage eines Rechtssystems und dürfen nicht vernachlässigt werden. Die Grünen beharren darauf, dass auch Punkt 4 als Motion angenommen wird. Durch die Annahme dieses Punkts sollen via Verordnung die Aufgaben und die Schwerpunkte der Berichterstattung sowie die Anforderungen an dieselbe festgelegt werden. Die Haltung des Regierungsrats, diesen

Punkt nur als Postulat anzunehmen, ist nicht nachvollziehbar und auch nicht richtig. Er kann sehr wohl die Verordnung, die er selber verfasst, mit dem übergeordneten Bundesrecht abstimmen. Die grüne Fraktion unterstützt den GPK-Vorstoss in allen Punkten als Motion. Wir bitten Sie, es ihr gleichzutun.

Marianne Schenk-Anderegg, Schüpfen (BDP). Ich möchte als erstes eine Klammer öffnen und Ihnen aufzeigen, wie der Staatsschutz entstanden ist und welche Aufgaben er ursprünglich erfüllt hat. Die ersten Staatsschutz-Aktivitäten in der Schweiz gehen auf die Ära Bismarck zurück. Unter dem Druck des deutschen Reichskanzlers sind Ende der 1880er-Jahre Massnahmen zur Überwachung der Bevölkerung, insbesondere von deutschen Linksradikalen, getroffen worden. Dies ohne jede verfassungsmässige Grundlage. In der Periode des Nationalsozialismus stellte sich wiederum unter deutschem Druck das Problem der Ausgewogenheit der Massnahmen. Gegen Kommunisten ging man schärfer vor als gegen Anhänger des Faschismus. Immerhin wurden auch einige faschistische Organisationen verboten oder zumindest überwacht und eingegrenzt. Der Kalte Krieg hat schliesslich zu einer für westlich-demokratische Verhältnisse ausufernden Überwachung politisch missliebiger Aktivitäten geführt. 1989 wurde, wie Sie sich sicher erinnern, der Fichenskandal aufgedeckt. Dieser förderte zu Tage, dass rund 900 000 Personen, wovon ein Drittel die schweizerische Nationalität besitzen, in den Registraturen der Bundesanwaltschaft verzeichnet waren. Die Staatsschutzarbeit bewegt sich immer in einem heiklen Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Demokratie und der demokratischen Entfaltung der Bürger. Die Aufgabe des Staatsschutzes bringt es mit sich, dass dieser sich immer am Rand des rechtlich Fassbaren und Kontrollierbaren bewegt.

Warum erzähle ich Ihnen das alles? Es ist mir wichtig, aufzuzeigen, dass die Zeit überreif dafür ist, den Staatsschutz gesetzlich so zu verankern, dass eine funktionierende Aufsicht zwingend ist. Am 25. August 2011 konnte man in der «Berner Zeitung» lesen, dass die gesetzlichen Grundlagen des Staatsschutzes im Kanton Bern fehlen. Die damalige Obergerichtskommission gab eine Expertise in Auftrag. Thema war die Sicherheit des kantonalen Staatsschutzes. Das haben wir schon von Grossrat Ruchti gehört. Die Expertise kommt zum Schluss, dass der Obergericht tatsächlich eine korrekte rechtliche Grundlage fehlt. Seit diesem Bericht sind wieder fünf Jahre vergangen. Die Welt ist in der Zwischenzeit leider nicht friedlicher geworden. Krieg und Terrorismus beherrschen unsere Medien. Der Terror und die Kriminalität finden buchstäblich vor unserer Haustüre statt. Es ist nicht auszuschliessen, dass auch der Schweiz einmal eine akute Gefahr droht. In unseren Augen erhält der Staatsschutz ein immer grösseres Gewicht.

Ich möchte erwähnen, dass in den letzten Jahren eine Aufsicht aufgebaut wurde. In Anbetracht der Bedeutung dieser Aufsicht ist es der BDP wichtig, dass der Staatsschutz im Kanton Bern in Zukunft auch auf Gesetzesstufe geregelt ist, um Missbrauch vorzubeugen. Aber auch für den zuständigen Regierungsrat ist diese gesetzliche Verankerung wichtig. Für uns ist insbesondere Punkt 4 zentral. Deshalb unterstützen wir diesen Vorstoss in allen Punkten und wollen ihn als Motion überweisen.

Präsident. Ich begrüsse wieder eine Besuchergruppe auf der Tribüne. Wir haben erneut eine Klasse der BFF Bern bei uns. Es ist die Klasse FaBe K 15h. Das sind Fachangestellte Betreuung Kinder im zweiten Lehrjahr. Sie behandeln gerade das Thema «Demokratie und Mitgestaltung». Herzlich willkommen bei uns. (*Applaus*).

Melanie Beutler-Hohenberger, Gwatt (EVP). Diese Motion schliesst einen langen Reigen von Bemühungen, die Dienstaufsicht und die Obergericht im Bereich Staatsschutz korrekt zu implementieren. Die GPK hat dazu bereits jahrelang Gespräche mit der POM geführt. Es sind wurden schriftliche Berichterstattungen über den Staatsschutz und seine Aufsicht ausgewertet. Weiter hat die GPK nicht zuletzt auch zweimal an Inspektionen des Polizei- und Militärdirektors beim Staatsschutz-Vollzugsorgan, das heisst, bei jener Einheit der Kantonspolizei, die den Staatsschutz ausführt, teilgenommen. Zusätzlich wurde von der damaligen OAK das Gutachten Müller in Auftrag gegeben, welches zum Ausdruck gebracht hat, dass die Aufsicht des Polizei- und Militärdirektors umfassend sein muss. Das heisst nichts Anderes, als dass die Tätigkeiten im Bereich Staatsschutz formell, aber auch materiell zu überprüfen sind. Sie sind auf ihre Angemessenheit und Rechtmässigkeit zu prüfen. Im Laufe der Jahre hat sich dazu eine einvernehmliche Praxis zum Aufbau dieser Aufsicht im Bereich Staatsschutz ergeben. Die letzte Änderung ist noch nicht lange her. Ich erinnere daran, dass die Schaffung dieser Staatsschutz-Aufsichtsstelle in der POM erst im Juni 2016 angegangen wurde. Wie Grossrat Ruchti gesagt hat, wird die GPK im nächsten Bericht erfahren, wie diese Zusammenarbeit konkret ausgearbeitet wird. Jetzt ist auf alle Fälle der Zeitpunkt gekommen,

um diese Praxis auf Gesetzesstufe festzuhalten. Niemand in diesem Raum hat ein Interesse daran, dass diese wichtige und sensible Aufgabe im Kanton nicht auf Gesetzesstufe geregelt wird.

Es geht bei den Punkten 1–3 dieser Motion darum, wer diese Aufsicht beim kantonalen Staatsschutz wahrnimmt, und wie dies erfolgen soll. Die EVP-Fraktion nimmt alle drei Punkte an, wie es der Regierungsrat empfiehlt. Bei Punkt 4 geht es darum, welche Punkte näher definiert werden müssen. Da geht es etwa um die Aufzählungen von Aufgaben der zuständigen Einheit bei der Kantonspolizei (Kapo) oder um die Aufgaben und Anforderungen an die Berichterstattung. In unseren Augen gehört dies auf Verordnungsebene geregelt und gehört nicht ins Gesetz. So kann der Regierungsrat selber entscheiden, wie und vor allem wie umfangreich er diese Vorgaben in der Verordnung konkretisieren will. Er kann auch allfällige Änderungen vornehmen. Es ist aus Sicht der EVP einzig wichtig, dass das Ganze überhaupt geregelt wird. Es ist wichtig, dass man diese Punkte tatsächlich in die Verordnung aufnimmt und dies nicht nur prüft. So kann die Aufsicht Gestalt annehmen und personenunabhängig und längerfristig gelebt werden. Selbstverständlich soll diese Verordnung übergeordnetes Recht beachten. Das ist aus unserer Sicht klar. Es ist so klar, dass dies der Verwaltung und dem Regierungsrat nicht mehr explizit gesagt werden muss.

Fazit: Die EVP-Fraktion nimmt die Punkte 1–4 als Motion an. Wir sind froh, wenn Sie dies auch tun. Nun möchte ich es nicht unterlassen, dem Polizei- und Militärdirektor zu danken, dass er immer mit einem offenen Ohr an den Diskussionen mit der GPK teilgenommen hat.

Christian Hadorn, Ochlenberg (SVP). Nun haben wir mit Grossrat Ruchti eine Auslegeordnung vorgenommen. Dann haben wir einen Abriss der Geschichte des Staatsschutzes erhalten. Wir von der SVP sind froh, dass es einen gut funktionierenden Staatsschutz gibt. Ich denke, gerade in der heutigen Zeit kann man lange darüber diskutieren, ob der Staatsschutz wichtig ist oder nicht. Wir haben gesagt, wir wollten heute nicht über den Staatsschutz diskutieren. Aber es ist trotzdem zentral, dass wir wissen, wie dieser funktioniert. Deshalb hat uns Grossrat Ruchti genau erzählt, wie der Staatsschutz organisiert ist. Es ist der Bund, der das alles bezahlt. Die Kantone sind nur Ausführungsorgane. In der Zeit nach der Fichenaffäre hat man vergessen, dass der Staatsschutz eine Obergaufsicht bräuchte. Ich bin schon eine Weile in der GPK. Vorher war ich in der OAK. Wir haben mit dem Regierungsrat Besuche beim Staatsschutz abgestattet. Ich war zweimal dabei. Es ist jedoch schwierig, dem Staatsschutz wirklich in die Karten zu schauen. Viele Zeilen waren mit schwarzen Balken verdeckt. Wenn man Fragen stellte und wissen wollte, ob vielleicht auch einer von uns Grossräten auf der Liste sei, bekam man keine klare Antwort. Ich denke, es braucht eine gewisse Geheimhaltung, sonst kann der Staatsschutz nicht operieren. Ich habe auch verstanden, dass die Attacken heute ganz anderer Natur sind als früher. Wir leben jetzt im Cyber-Zeitalter. Die Verbrecher werden schlauer und technisch versierter, deshalb muss auch die Überwachung schlauer werden. Aber dies kann natürlich auch zu weit gehen. Das wollen wir normalen unbescholtenen Bürger nicht. Dementsprechend bin ich froh, dass wir von der GPK diese Diskussion mit dem Regierungsrat führen und verschiedene Ideen anschauen konnten. Ich bin davon überzeugt, dass man diese Sache nun mit dieser Motion sauber in einem Gesetz regeln kann. Es ist noch nicht ganz sicher, wo dieses Gesetz stehen wird, aber das Wichtigste ist, dass das Ganze korrekt und umfassend in einem Gesetz verankert wird. Wir von der SVP sind dafür, dass man alle vier Punkte als Motion überweist. Ich danke Ihnen, wenn Sie dies tun.

Martin Egger, Frutigen (glp). Ich möchte meinen GPK-Kolleginnen und Kollegen herzlich danken für die ausführliche Berichterstattung über diese Motion. Die glp unterstützt die Punkte 1–4 als Motion.

Adrian Wüthrich, Huttwil (SP). Auch ich darf im Namen meiner Fraktion den GPK-Mitgliedern herzlich danken für die geleistete Arbeit. Ich bin froh, dass sie beharrlich an diesem Thema drangeblieben sind und sich darum gekümmert haben, dass der Staatsschutz einigermaßen unter Kontrolle ist. Wir alle wissen von Bekannten und Verwandten, was bei der Fichenaffäre geschehen ist. Eine solche Affäre wollen wir nie mehr haben. Es wurden unbescholtene Bürgerinnen und Bürger der Schweiz bespitzelt, auch im Kanton Bern. Sie mussten mit dem Staat negative Erfahrungen machen. Das soll nie mehr vorkommen. Angesichts der Fichenaffäre kann ich fast nicht glauben, dass es diese Obergaufsicht nicht gibt. Der Kollege von der grünen Fraktion hat von einem Skandal gesprochen. Ich bin sehr froh, dass die GPK in all den Jahren gut hingeschaut und diese Forderungen aufgestellt hat. Meine Fraktion wollte dem Regierungsrat zuerst folgen. Wir haben am Montag bereits darüber gesprochen. Nach den Ausführungen des GPK-Sprechers bin ich nun der Meinung,

dass wir auch Punkt 4 als Motion unterstützen sollten. Wir wissen, dass nur der Regierungsrat Verordnungen erlassen kann. Doch in diesem sensiblen Bereich ist es gerechtfertigt, wenn das Parlament festhält, es wolle diese Regelungen in der Verordnung haben.

Es geht hier um aktive Informationsbeschaffung. Diese betrifft den Terrorismus, verbotene Nachrichtendienste, gewalttätigen Extremismus und Gewalt bei Sportveranstaltungen. Es ist für unsere Sicherheit wichtig, dass der Staatsschutz in diesem Bereich tätig ist. Trotzdem geht es um aktive Informationsbeschaffung. Man weiss noch nicht, ob der Tatbestand, den man vermutet, auch tatsächlich vorliegt. Es ist somit eine sehr heikle Tätigkeit, bei der zwar Geheimhaltung nötig ist, aber das Parlament trotzdem hinschauen muss. Die verbesserte Aufsichtspraxis soll ins Gesetz aufgenommen und nicht nur in eine Verordnung hineingeschrieben werden. Das Polizeigesetz ist bis zum 23. Dezember in der Vernehmlassung. Hier geht es um eine Totalrevision. Wir haben die Möglichkeit, rasch die nötigen Gesetzesartikel hineinzuschreiben. Ich danke dem Regierungsrat, dass er dazu bereit ist, Regelungen vorzunehmen. Ich möchte die GPK dazu ermuntern, das Thema im Auge zu behalten. Wir werden diesen Vorstoss wie von der GPK gewünscht in allen Punkten als Motion unterstützen.

Präsident. Es gibt keine weiteren Wortmeldungen. Ich übergebe dem Herrn Polizei- und Militärdirektor das Wort.

Hans-Jürg Käser, Polizeidirektor. Wir sind uns einig. Seien Sie froh, dass die Regierung den Punkt 4 leicht bestritten hat, sonst hätte es gar keine Diskussion gegeben! (*Heiterkeit.*) Nach den Voten, die wir gehört haben, ist es mir ein Anliegen, ein paar Gedanken zu der Arbeit des Staatsschutzes zu äussern. Es ist nicht so, dass es keine gesetzliche Regelung der Aktivitäten des Staatsschutzes gibt. Der Bund legt diese Regeln fest. In der Antwort der Regierung sehen Sie im ersten Abschnitt, dass der Staatsschutz ausschliesslich und umfassend vom Bund geregelt wurde. Dies geschah gerade wegen der Fichenaffäre, Grossrat Wüthrich. Niemand will so etwas nochmals erleben. Dafür gibt es das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS). Die vier Bereiche wurden genannt: Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Wenn man die Dienstaufsicht wahrnimmt, wie ich es tue, dann hat man einen Einblick in die Tätigkeiten gewisser Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich in diesen Bereichen tummeln. Wir sind sehr froh, dass der Staatsschutz vom Bund geregelt ist, und dass die Staatsschutz-Mitarbeitenden ihre Aufträge vom Bund erhalten. Es wurde auch erwähnt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staatsschutzes zwar organisatorisch der Kapo zugeordnet sind, aber ihre Löhne vom Bund bezahlt werden, weil der Bund die Aufträge erteilt. Es ist durchaus sinnvoll, dass sie bei der Kapo angegliedert sind, weil die Polizeihöhe bei den Kantonen liegt. Dieses Zusammenspiel zwischen Bund und Kanton ist wichtig.

Ich bin froh um diesen Vorstoss der GPK. Ich habe auch während mehrerer Sitzungen der GPK mitgeholfen, nach einer Lösung zu suchen, um diese Dienstaufsicht auf Kantonsebene gesetzlich zu verankern. Es geht ja um die Dienstaufsicht, die ich als Polizeidirektor vornehme. Weiter geht es um die Aufsicht über diese Aufsicht des Polizeidirektors. Den Inhalt von Punkt 4 nehmen wir auf alle Fälle in die Verordnung auf. Für die Verordnungen ist nun einmal die Regierung zuständig. Ich erinnere an das Votum von Grossrat Messerli von letzter Woche. Das ist der Grund, warum wir die Wandlung in ein Postulat beantragen. Wenn Sie diesen Punkt als Motion überweisen wollen, geschieht dasselbe, wie wenn Sie ihn als Postulat überweisen. Es ist völlig klar, dass wir diese Punkte in der Verordnung regeln wollen. Aber wir wollen auch sicherstellen, dass die kantonalen Regeln mit jenen des Bundes kompatibel sind, so wie es im letzten Abschnitt der Regierungsantwort geschrieben steht. Das ist der einzige Grund. Es gibt nichts, das sich unterschwellig gegen die GPK richtet. Ich kann mit beiden Lösungen leben.

Einen Punkt möchte ich noch erwähnen für den Fall, dass Grossrat Hadorn wieder die alte Geschichte von den Kantonsparlamentariern hervorholt, die angeblich vom Staatsschutz überwacht werden. Man hat dies seinerzeit im Kanton Basel-Stadt kolportiert. Ich habe anlässlich von mehreren Dienstaufsichtsbesuchen mit der GPK darauf hingewiesen, dass keine Berner Grossrätinnen und Grossräte vom Staatsschutz beaufsichtigt, fichiert, kontrolliert oder verfolgt werden. Ich sage es an dieser Stelle nochmals. Welche Leute in ferner Zukunft einmal dem Grossen Rat angehören werden, und ob diese terroristischen Organisationen nahestehen werden oder nicht, weiss ich nicht. Aber jetzt sind keine solchen Fichen vorhanden.

Präsident. Gilt dies auch für Grossratspräsidenten? – Das scheint der Fall zu sein, danke. (*Heiter-*

keit.) Der GPK-Sprecher möchte nochmals das Wort.

Fritz Ruchti, Seewil (SVP), Kommissionssprecher der GPK. Erstens möchte ich recht herzlich für die konstruktive Diskussion danken. Es freut mich, zu hören, dass bis jetzt niemand gesagt hat, er wolle Punkt 4 nicht als Motion zu überweisen. Ich bin Grossrat Wüthrich dankbar, dass er auch im Namen der SP überzeugend für diesen Punkt gesprochen hat.

Nun möchte ich noch auf das Votum des Polizei- und Militärdirektors eingehen, der sagt, wir hätten beide Möglichkeiten. Das verstehe ich nicht: Wenn man beide Möglichkeiten hat, kann man den Punkt 4 genauso gut als Motion überweisen. Andererseits hat er auch recht: Wenn alles einfach durchgewinkt worden wäre, hätte es die heutige Diskussion nicht gegeben, und die Arbeit der GPK wäre nicht auf dieselbe Weise gewürdigt worden. Ich hoffe, dass die Motion in der vorliegenden Form angenommen wird.

Präsident. Wir kommen zur Abstimmung. Ich habe keine Differenz bei den Ziffern 1–3 gehört. Sind Sie damit einverstanden, dass wir über diese gemeinsam abstimmen? – Das ist der Fall. Wer die Ziffern 1–3 dieses Vorstosses als Motion annehmen will, stimmt ja, wer dies ablehnt, stimmt nein.

Abstimmung (Ziff. 1–3)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja 142

Nein 0

Enthalten 0

Präsident. Sie haben die Ziffern 1–3 einstimmig angenommen. Wer Ziffer 4 der Motion annehmen will, stimmt ja, wer dies nicht tun will, stimmt nein.

Abstimmung (Ziff. 4)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja 141

Nein 0

Enthalten 1

Präsident. Sie haben Ziffer 4 als Motion überwiesen.