

Mardi (après-midi) 29 novembre 2016

Direction de la police et des affaires militaires

56 2016.RRGR.751 Motion 151-2016 CGes (Siegenthaler, Thoune) Protection de l'Etat: une base légale est nécessaire

N° de l'intervention: 151-2016
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 11.08.2016
Déposée par: CGes (Siegenthaler, Thoune) (porte-parole)
CGes (Ruchti, Seewil)
Cosignataires: 0
Urgence: accordée le 08.09.2016
N° d'ACE: 1166/2016 du 26 octobre 2016
Direction: POM

Protection de l'Etat: une base légale est nécessaire

Le Conseil-exécutif est chargé d'ancrer dans la loi les grandes lignes de la surveillance dans le domaine de la protection de l'Etat. Il convient de compléter la loi comme suit :

1. La Direction de la police et des affaires militaires dispose d'un bureau de surveillance de la protection de l'Etat (BSPE) chargé de soutenir le directeur de la POM dans l'exercice de sa surveillance hiérarchique sur l'organe d'exécution cantonal de la protection de l'Etat, notamment pour contrôler toutes les tâches de cet organe sous l'angle de leur légalité, de leur nécessité, de leur opportunité et de leur efficacité.
2. Le directeur de la POM informe le Conseil-exécutif au moins une fois par an des activités de l'organe d'exécution cantonal de la protection de l'Etat.
3. Il rend compte par écrit à l'autorité de surveillance parlementaire une fois par an des activités de l'organe d'exécution cantonal de la protection de l'Etat et de l'exercice de sa surveillance hiérarchique.
4. Par voie d'ordonnance, le Conseil-exécutif précise
 - a les tâches incombant à l'organe d'exécution de la protection de l'Etat ;
 - b les tâches et les priorités du bureau de surveillance de la protection de l'Etat ;
 - c les exigences en matière de compte rendu à l'intention de la surveillance parlementaire.

Développement :

Cela fait bientôt sept ans que la Commission de gestion (CGes) et, avant elle, la Commission de haute surveillance (CHS), s'engage en faveur d'une bonne surveillance en matière de protection de l'Etat. L'avis de droit du professeur Markus Müller¹ commandé en 2011 par la CHS a constitué un pas important en la matière, en permettant de lever différentes incertitudes juridiques en lien avec l'exécution de la surveillance. L'expert a souligné d'une part que l'étendue de la haute surveillance cantonale équivalait à celle de la surveillance hiérarchique cantonale (caractère accessoire) et qu'une restriction de la haute surveillance cantonale était inadmissible. Il a par ailleurs mis en exergue que le directeur de la police et des affaires militaires était tenu d'exercer une *pleine* surveillance hiérarchique des activités de l'unité de protection de l'Etat de la Police cantonale, c'est-à-dire de contrôler l'activité de l'organe cantonal de protection de l'Etat tant sur la forme que sur le plan de sa légalité et de son adéquation.

A travers le dialogue, la CGes et la POM sont parvenues ces dernières années à mettre sur pied au niveau cantonal la surveillance en matière de protection de l'Etat² qui faisait défaut jusqu'en

¹ Markus Müller/Christoph Jenni : Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit. Avis de droit à l'attention de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil du canton de Berne, 28 mars 2011.

² Cf. le rapport intitulé « Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS) », présenté le 21 juin 2010 par la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales, p. 47.

2010. Ainsi, le directeur de la police et des affaires militaires a renforcé la surveillance qu'il exerce sur l'organe d'exécution cantonal dans le sillage de l'expertise Müller en conduisant depuis lors des inspections à un rythme semestriel. Depuis 2013, la CGes se voit remettre chaque année un rapport écrit sur l'activité de l'organe cantonal de protection de l'Etat. Par ailleurs, la section responsable de la CGes a accompagné à ce jour à deux reprises – la première fois en mai 2012, la deuxième fois en août 2015 – le directeur de la POM lors d'une inspection de l'organe d'exécution de la protection de l'Etat, dans le but de contrôler comment le directeur exécute sa surveillance hiérarchique. Suite aux retours de la CGes dans la foulée de l'inspection en 2015, la POM s'est déclarée disposée à créer une unité d'état-major rattachée à son secrétariat général, qui aurait pour tâche d'appuyer le directeur de la POM dans l'exercice de sa surveillance. Il s'agit par ailleurs d'étendre le compte rendu destiné à la surveillance parlementaire. La CGes salue cette extension, qu'elle voit comme une opportunité d'examiner en profondeur la légalité et l'adéquation des activités de l'organe cantonal de protection de l'Etat dans le sens souhaité par le Grand Conseil qui, en adoptant la motion 122-2013 « Procédure de consultation concernant la loi sur le renseignement : pas de restriction de la haute surveillance cantonale sur le service de renseignement », s'est prononcé en faveur d'une surveillance pleine et entière en matière de protection de l'Etat.

Ce qu'il manque encore, c'est une base légale cantonale en bonne et due forme, pour que cette pratique de surveillance, mise en place et améliorée au fil des années, trouve un ancrage durable et ne doive pas être renégoiée au coup par coup. Aujourd'hui, la marge de manoeuvre en la matière est définie exclusivement par le droit fédéral, plus précisément par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) et l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC). Un état de fait auquel une acceptation par le peuple de la nouvelle loi sur le renseignement en votation référendaire en septembre 2016 ne changerait rien. L'élément central de l'élargissement de la surveillance cantonale en matière de protection de l'Etat, à savoir la création d'un organe de contrôle chargé d'appuyer la surveillance hiérarchique, est déjà prévu expressément tant par le droit en vigueur (art. 35, al. 1 OSRC) que par la nouvelle loi sur le renseignement (art. 82, al. 2 LRens). Cette dernière s'en tiendrait également à la réglementation actuelle en ce qui concerne les modalités de la haute surveillance cantonale. C'est pourquoi la CGes est d'avis qu'il n'y a aucun sens à temporiser davantage l'ancrage des grandes lignes dans le droit cantonal jusqu'à ce que toutes les incertitudes au plan fédéral soient levées. D'autant plus que le passé a montré que ce processus pouvait traîner en longueur.

Tant pour des raisons juridiques que politiques, la CGes estime qu'un ancrage dans une ordonnance tel que proposé par la POM ne suffit pas : l'article 69, alinéa 4, lettre *d* de la Constitution cantonale (ConstC) exige que les normes fondamentales et importantes du droit cantonal soient édictées dans la forme de la loi. En font notamment partie celles qui fixent les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités. Pour la CGes, une unité d'état-major ayant pour tâche d'appuyer la surveillance hiérarchique dans le domaine sensible de la protection de l'Etat entre indiscutablement dans cette catégorie. Son ancrage dans une loi cantonale se justifie aussi par le fait que – dans la mesure où la CGes a pu le constater –, la protection de l'Etat s'exerçait jusqu'à présent sans réelle base juridique cantonale (cf. à ce propos art. 69, al. 4, lit. e ConstC). Si le canton veut suivre la Confédération dans l'art et la manière d'organiser et de définir les activités de la surveillance en matière de protection de l'Etat, un ancrage dans une loi s'impose obligatoirement. A la Confédération, l'organisation et la définition des tâches de surveillance sont réglées dans la forme de la loi tant dans le droit en vigueur (LMSI, art. 25 à 29) que dans la nouvelle loi sur le renseignement (LRens, art. 70 à 82). Sans compter que les discussions en cours depuis des années sur l'étendue et les modalités de la surveillance en matière de protection de l'Etat montrent qu'il s'agit d'une question politiquement très débattue, ce qui rend d'autant plus pertinente la création d'une base légale claire.

La CGes ne dit pas dans quel acte législatif il conviendrait idéalement d'intégrer les éléments proposés. A priori, il y aurait la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration

(LOCA, RSB 152.01), dont l'article 30 énumère les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires et dans laquelle il serait possible d'intégrer lesdits éléments en ajoutant de nouveaux alinéas. Ou, le cas échéant, la loi sur la police (LPol, RSB 551.1) au moment de la révision totale prévue.

Réponse du Conseil-exécutif

Légiférer sur la protection de l'État relève des seules compétences fédérales. En se fondant sur celles que lui confère la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), la Confédération a notamment édicté la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120). En vertu de cette dernière, les cantons accordent à la Confédération l'entraide administrative et leur assistance à l'exécution. Cela implique notamment la recherche active d'informations dans les domaines relevant du terrorisme, du service de renseignements prohibé, de l'extrémisme violent et de la violence lors de manifestations sportives. L'organe cantonal de protection de l'État étant une unité organisationnelle de la Police cantonale (POCA), il est donc rattaché à la Direction de la police et des affaires militaires (POM). L'article 6, alinéa 3 LMSI garantit la surveillance hiérarchique cantonale. Dans le canton de Berne, l'instance hiérarchique supérieure est le directeur de la POM, qui a toute latitude pour diriger le personnel chargé de la protection de l'État, lui donner des instructions et en opérer la surveillance. Depuis des années, le directeur de la POM exerce cette surveillance en abordant des thèmes généraux et plus particulièrement en procédant à des visites de contrôle semestrielles lors desquelles il s'assure, en effectuant des pointages, de la manière dont l'organe cantonal de protection de l'État exécute les tâches qui lui sont confiées. Au terme du premier semestre 2016, la POM a en outre introduit un régime de surveillance plus strict, aux fins de renforcer le contrôle sous l'angle juridique, d'en formaliser légèrement la procédure, d'instaurer une surveillance à plus long terme en mettant l'accent sur des aspects choisis et d'étendre quelque peu l'établissement de rapports sur l'activité de contrôle. Pour ce faire, le directeur de la POM est soutenu par son état-major interne, en la personne du secrétaire général suppléant chargé des affaires juridiques.

La motion demande que les points essentiels du nouveau système de surveillance figurent dans une loi: le Conseil-exécutif peut comprendre le sens de cette requête même si, à son avis, une réglementation dans la forme de la loi ne s'impose pas. À l'heure actuelle, il existe en principe des normes suffisantes de ce rang portant sur la surveillance. Déjà défini par l'article 87 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) en lien avec les articles 23 et 30 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01) et l'article 101 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21), l'ancrage de la surveillance hiérarchique est pleinement assuré. La compétence de la POCA pour les questions de protection de l'État au plan cantonal découle de ces principes, en lien avec la répartition des tâches prévue par la loi sur la police et l'article 8 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141). Le droit fédéral réglant les aspects matériels et le cadre de l'activité de surveillance, les cantons ne disposent d'aucune compétence normative complémentaire en la matière. La haute surveillance exercée par le Grand Conseil permet, elle aussi, d'assurer une cohérence suffisante du droit en vigueur. Les autres points dont les motionnaires demandent la réglementation pourraient – dans la mesure où ils sont conformes au droit fédéral – être intégrés à des normes de rang inférieur, à savoir des ordonnances. Selon les informations dont dispose la POM, aucun autre canton n'a édicté de dispositions législatives formelles dans ce domaine.

Toutefois, au vu de l'importance que revêt cet objet au niveau politique, le Conseil-exécutif est disposé à soutenir les points 1 à 3 de la motion et à faire figurer dans une loi les aspects essentiels de la surveillance en matière de protection de l'État. Selon toute vraisemblance, l'une des lois mentionnées dans la motion sera mise à jour à cet effet. Le Conseil-exécutif estime qu'il sera possible d'adapter les dispositions légales parallèlement à la révision en cours de la loi sur

la police, ce qui permettrait d'en assurer une mise en œuvre sans retard. Il conviendra de l'harmoniser au droit supérieur, afin d'éviter tout contenu contraire au droit fédéral. Ainsi, la limitation ou l'extension en droit cantonal des tâches confiées par le droit fédéral aux autorités d'exécution et de surveillance ne serait par exemple pas admissible (cf. ch. 4, lit. a et b de la motion). Le Conseil-exécutif propose dès lors d'adopter le chiffre 4 de la motion sous forme de postulat.

En résumé, le Conseil-exécutif propose l'adoption des chiffres 1 à 3 de la motion, et l'adoption du chiffre 4 sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif :

Vote point par point

Chiffre 1: Adoption

Chiffre 2: Adoption

Chiffre 3: Adoption

Chiffre 4: Adoption sous forme de postulat

Le président. 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 (UDC), rapporteur de la CGes. 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 oberoaufsichtsfreier 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.

Le président. 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, Berne (Les Verts). 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 Obergerichtsstelle, 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 (PBD). 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.

Le président. 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. (*Applaudissements*).

Melanie Beutler-Hohenberger, Gwatt (PEV). Diese Motion schliesst einen langen Reigen von Bemühungen, die Dienstaufsicht und die Oberaufsicht 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 (UDC). 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 Oberaufsicht 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 (pvl). 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 (PS). 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 Obergrenze 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.

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

Hans-Jürg Käser, directeur de la police et des affaires militaires. Wir sind uns einig. Seien Sie froh, dass die Regierung den Punkt 4 leicht bestritten hat, sonst hätte es gar keine Diskussion gegeben! (*Hilarité*) 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 Polizeihochschule 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.

Le président. Gilt dies auch für Grossratspräsidenten? – Das scheint der Fall zu sein, danke. (*Hilarité*) Der GPK-Sprecher möchte nochmals das Wort.

Fritz Ruchti, Seewil (UDC), rapporteur de la CGes. 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.

Le président. 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.

Vote (ch. 1–3)

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui	142
-----	-----

Non	0
-----	---

Abstentions	0
-------------	---

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

Vote (ch. 4)

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui	141
-----	-----

Non	0
-----	---

Abstentions 1

Le président. Sie haben Ziffer 4 als Motion überwiesen.