
Vorstoss-Nr: 122-2013
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 03.05.2013
Eingereicht von: OAK (Rhyn, Zollikofen) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit: Ja 06.06.2013
Datum Beantwortung: 22.05.2013
RRB-Nr: 661/2013
Direktion: POM

Vernehmlassung Kanton Bern an Bund zum NDG – Keine Beschränkung der kantonalen Oberaufsicht beim Nachrichtendienst

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich in der Vernehmlassung des Kantons Bern an die Bundesbehörden zur gegenwärtig laufenden Änderung des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) dahingehend zu äussern,

1. dass die in Artikel 69 des NDG-Entwurfs vorgesehene Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht auf die GPDeI des Bundes zu streichen ist,
2. dass die kantonale Dienstaufsicht und die kantonale Oberaufsicht sowohl de jure als auch de facto uneingeschränkt möglich bleiben müssen,
3. dass eine Regelung geschaffen wird, die keine blinden Flecken in der Aufsicht zulässt und nicht im Widerspruch steht zum Grundsatz, dass die kantonale Oberaufsicht gleich weit geht wie die Dienstaufsicht (Akzessorietätsprinzip).

Begründung:

Der Staatsschutz ist als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen organisiert. Der Bund verfügt über eine ausschliessliche und umfassende Regelungskompetenz, während die Kantone die Aufgaben im Auftrag des Bundes vollziehen. Es handelt sich beim Staatsschutz um einen äusserst sensiblen Bereich, der zwingend einer lückenlosen Kontrolle und Aufsicht bedarf. Im Kanton Bern wird die Dienstaufsicht gegenwärtig durch den Polizei- und Militärdirektor ausgeübt. Nach längerem Ringen und einem von der OAK in Auftrag gegebenen Gutachten, das eine Beschränkung der kantonalen Oberaufsicht als unzulässig taxierte, konnte im Kanton Bern erst vor kurzem ein Weg gefunden werden, dank welchem die OAK ihre parlamentarische Oberaufsicht nun ausüben kann.¹

Der Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) sieht nun vor, dass die Dienstaufsicht wie bis anhin bei den Kantonen verbleiben soll. Zugleich soll die parlamentarische Oberaufsicht künftig aber ausschliesslich durch die Geschäftsprüfungskommission des Bundesparlaments wahrgenommen werden. Eine kantonale Oberaufsicht durch das Parlament ist gemäss Vortrag des Gesetzesentwurfs nicht vorgesehen.

¹ Vgl. dazu den Tätigkeitsbericht der OAK 2012



Dadurch besteht aus Sicht der Oberaufsichtskommission das grosse Risiko, dass sich im sensiblen Bereich des Staatsschutzes aufsichtsfreie Räume etablieren können. Die GPDel des Bundes wird auf Grund ihrer personellen Ressourcen faktisch nicht in der Lage sein, die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbestimmungen im Zusammenhang mit dem Staatsschutz in allen 26 Kantonen zu überwachen. Damit droht, dass keine wirksame politische Kontrolle mehr vorhanden ist. Die Tatsache, dass Teile der Verwaltung unbeaufsichtigt agieren können, ist aus staatsrechtlicher Sicht nicht haltbar. Dass es sich dabei nicht einfach um ein theoretisches oder formaljuristisches Problem handelt, zeigen die handfesten unerwünschten Auswirkungen, welche die mangelnde Aufsicht über den Staatsschutz in letzter Zeit gehabt haben: Im Kanton Basel-Stadt sind mehrere Kantonsparlamentarier, nachdem ein Medium in ihrem Herkunftsland über die Wahlergebnisse berichtet hatte, allein aufgrund ihrer Herkunft fichiert worden. Eine Untersuchung der GPDel hat zudem ergeben, dass zu viele und unzulässige Daten gesammelt worden sind.²

Im oben erwähnten Gutachten von 2011 hat Staatsrechtsprofessor Markus Müller überdies festgehalten: «Gegen einen Ausschluss der kantonalen Oberaufsicht in Staatsschutzbelangen spricht auch, dass die kantonale Dienstaufsicht uneingeschränkt gewährleistet ist. Gleiches sollte zweckmässigerweise für die parlamentarische Oberaufsicht gelten, welche der verwaltungsinternen Kontrolle auf dem Fuss folgt».³ Diese Aussage in Bezug auf das sogenannte Akzessorietätsprinzip, also den Grundsatz, dass die Aufsicht der kantonalen Oberaufsicht gleich weit geht wie die kantonale Dienstaufsicht, hat nach wie vor Gültigkeit, da die Dienstaufsicht gemäss Vernehmlassungstext weiterhin bei den Kantonen angesiedelt bleiben soll.

Antwort des Regierungsrats

Zu Ziff. 1 und 2

Die Oberaufsichtskommission (OAK) verlangt die Beibehaltung der kantonalen Oberaufsicht. Sie ist aus verschiedenen Gründen entschieden gegen den Vorschlag des Bundes, im Entwurf zum neuen Nachrichtendienstgesetz (E-NDG) die Oberaufsichtstätigkeiten ausschliesslich beim Bund (GPDel) anzusiedeln.

Die in der Motion erwähnten Aufsichtstätigkeiten lassen sich in die Bereiche Dienstaufsicht (verwaltungsinterne Kontrolle) und Oberaufsicht (politische Kontrolle) unterscheiden. Die Dienstaufsicht über die Tätigkeiten des kantonalen Staatsschutzdienstes wird nach geltendem Recht bereits ausschliesslich durch den Kanton bzw. durch die Polizei- und Militärdirektion wahrgenommen (Art. 35 der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes, V-NDB; SR 121.1). Mit dem neuen NDG wird weiterhin an der ausschliesslichen kantonalen Dienstaufsicht festgehalten wie auch an der Tatsache, dass die Mitarbeitenden des kantonalen Staatsschutzdienstes dem kantonalen Dienstrecht unterstehen (Art. 70 Abs. 1 E-NDG). Das neue NDG sieht somit bei der Dienstaufsicht keine Beschränkung der kantonalen Zuständigkeit vor.

Der Staatsschutz fällt in die umfassende Rechtssetzungskompetenz des Bundes. Somit kann der Bundesgesetzgeber grundsätzlich sämtliche Details der Aufsicht, inklusive die Oberaufsicht über die kantonalen Staatsschutzbehörden, regeln.⁴ Mit Artikel 69 E-NDG stellt der Bundesgesetzgeber klar, dass die parlamentarische Oberaufsicht über den Vollzug des E-NDG künftig bei der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) der Eidgenössischen Räte liegt. Er schafft damit die im bisherigen Recht fehlende klare Zuständigkeitsre-

² Vgl. den Bericht der GPDel «Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS» vom 21.06.2010. Im Internet findet sich der Bericht unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/7665.pdf>.

³ Markus Müller / Christoph Jenni: Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit. Gutachten zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats des Kantons Bern, 28. März 2011; S. 24.

⁴ Müller / Jenni, Gutachten (s. Fussnote 3); S. 55

gelung für die Oberaufsicht auf Gesetzesstufe. Die bisher subsidiäre Verantwortung des Bundes wird mit dem E-NDG zur primären und ausschliesslichen Oberaufsichtskompetenz. Den Bundesbehörden werden damit die Oberaufsichtsrechte über die kantonalen Vollzugsbehörden eingeräumt.

Die Ansiedlung der Oberaufsicht über den Staatsschutz auf Bundesebene hat den Vorteil, dass damit eine einheitliche Oberaufsichtspraxis für alle Kantone geschaffen würde. Zudem ist zu beachten, dass die Strategie zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz durch den Bund festgelegt wird. Entsprechend steht es dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zu, den kantonalen Staatsschutzbehörden konkrete Aufträge zu erteilen. Damit sich bei der Aufsicht über die Auftragserteilung des Bundesorgans keine Abgrenzungsfragen ergeben, ist eine Ansiedlung der Oberaufsicht auf Bundesstufe zu begrüssen.

Zu Ziff. 3

Der im Gutachten zuhanden der OAK erwähnte Grundsatz der Akzessorietät der kantonalen Oberaufsichtsrechte kommt nur solange zur Anwendung, als keine klare gesetzliche Grundlage besteht, die von diesem Grundsatz abweicht. Artikel 69 E-NDG schafft eine solche Gesetzesgrundlage. Die Oberaufsicht soll demnach eine ausschliessliche Aufgabe des Bundes sein. Das ins Feld geführte Akzessorietätsprinzip findet in diesem Bereich keine Anwendung. Für kantonale Oberaufsichtsrechte bleibt im Staatsschutzbereich kein Raum mehr.

Die Beschränkung der kantonalen Oberaufsichtsbefugnisse im Staatsschutzbereich bedarf gemäss dem erwähnten Gutachten zuhanden der OAK einer formellen gesetzlichen Grundlage. Während das Gutachten die Rechtswirksamkeit des geltenden Artikel 35a V-NDB verneint hat, wird Art. 69 E-NDG die im Gutachten geforderte Zulässigkeitsvoraussetzung zur Beschränkung der kantonalen Oberaufsichtsbefugnisse erfüllen.

Die neue Regelung im E-NDG schafft Klarheit und verhindert aufsichtsfreie Bereiche. Die Oberaufsicht des Bundes ist umfassend, genügend und stufengerecht. Der Bund ist auch der Ansicht, dass die personellen Ressourcen der GPDel genügen, um die Aufsichtstätigkeiten über die kantonalen Vollzugsbehörden wahrnehmen zu können. Der Regierungsrat sieht keinen Grund, warum diese Einschätzung falsch sein soll. Die Alternative wäre die Aufsplitterung der parlamentarischen Aufsicht auf 26 Kantone und den Bund, was kaum zu einer einheitlichen Aufsichtspraxis führen wird. Auch würde dies bedeuten, dass der NDB teilweise rechenschaftspflichtig gegenüber der kantonalen Aufsichtsorganen würde, was von der Systematik her gegen die Bundesverfassung verstösst.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat, die Motion abzulehnen.

Antrag: Ablehnung der Motion

An den Grossen Rat