Überprüfung der Einsatzgruppe „Tigris“

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 26. November 2009

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte

1 Ausgangslage

In einem Artikel vom 19. März 2009[1] behauptete die „Weltwoche“, die Bundeskriminalpolizei (BKP) habe seit fünf Jahren die Einsatzgruppe „Tigris“ „still und heimlich aufgebaut und aufgerüstet“, ohne die Öffentlichkeit und die Politik über ihre Sondereinheit zu informieren. Die BKP habe „Elemente einer Busipo[2] durch die Hintertüre eingeführt“, dies ohne klaren politischen Auftrag, ohne transparentes Budget und ohne parlamentarische Kontrolle. Die Einsatzgruppe „Tigris“ sei überflüssig und konkurrenziere die Kantonspolizeien. Sie bewege sich auf staatspolitisch heiklem Terrain; es sei nicht Aufgabe des Bundes, eine solche Einsatzgruppe zu unterhalten.

Gleichentags nahm das Bundesamt für Polizei (fedpol) detailliert zum Artikel Stellung und wies die Vorwürfe zurück.[3]

2 Auftrag der GPK-S und interner Inspektionsauftrag des Departements

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) beschloss am 24. März 2009, Abklärungen zur Einsatzgruppe „Tigris“ vorzunehmen, und beauftragte ihre Subkommission EJPD/BK, insbesondere den Fragen nachzugehen, welche Rechtsgrundlagen es für die Gruppe gibt, wie und zu welchem Zweck die Einsatzgruppe entstanden ist, wie die Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien und die entsprechenden Kompetenzabgrenzungen geregelt sind und bei welchen Aktionen sie zum Einsatz gelangt.

Die Vorsteherin des EJPD erteilte dem Inspektorat ihres Departements (Abteilung Recht, Inspektorat und besondere Aufgaben, RIBA) den Auftrag, zu den in den Medien erhobenen Vorwürfen gegen die Einsatzgruppe „Tigris“ eine Inspektion durchzuführen und dabei die Fragen der GPK-S zu beantworten. Gleichzeitig erteilte sie alt Regierungsrat Hanspeter Uster als externer Berater das Mandat, eine „second Optinion“ zum Inspektoratsbericht RIBA abzugeben.

1 „Die Tiger von Bern“, Weltwoche vom 19.3.2009.
2 Die Vorlage zur Schaffung einer Bundessicherheitspolizei (Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, Busipo) wurde in der Volksabstimmung vom 3.12.1978 verworfen.
3 Medienmitteilung des fedpol vom 19.3.2009.

3 Vorgehen

Die Subkommission EJPD/BK[4] der GPK-S führte am 27. April 2009 bei der Einsatzgruppe „Tigris" vor Ort in Worblaufen einen Dienststellenbesuch durch.[5] Die Vorsteherin EJPD stellte der GPK-S den Inspektionsbericht RIBA vom 20. Mai 2009 und die Zweitmeinung zum Inspektionsbericht von Hanspeter Uster am 19. Juni 2009 zu. Nach Einholung weiterer Unterlagen hat die Subkommission die Vorsteherin EJPD am 26. August 2009 zu den Berichtsergebnissen und ihren getroffenen Massnahmen angehört.

4 Hauptergebnisse der Abklärungen

Die GPK-S entnimmt dem Inspektionsbericht des EJPD und dem Dienststellenbesuch durch die Subkommission EJPD/BK zusammengefasst folgende Ergebnisse:

1. Rechtsgrundlagen

Die Einsatzgruppe „Tigris" nimmt im Wesentlichen gerichtspolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung des Bundes wahr. Die Rechtsgrundlagen für diese Aufgaben finden sich in der Bundesstrafprozessordnung (BStP)[6] und im Rechtshilfegesetz (IRSG)[7] sowie im Zwangsmassnahmengesetz (ZAG)[8]. Bei Schutzaufträgen, etwa zum Schutz von Ermittlern der BKP bei Hausdurchsuchungen, stützt sich die Einsatzgruppe ebenfalls auf die BStP, da ein enger Sachzusammenhang mit der Strafverfolgung des Bundes besteht. Vereinzelt wird die Einsatzgruppe auch von Kantonen zur Amtshilfe im Rahmen gerichtspolizeilicher Tätigkeiten beigezogen; in diesen Fällen stützt sich ihre Tätigkeit auf das jeweilige kantonale Recht ab.

Der Inspektionsbericht vermerkt, dass bei der Überprüfung der Einsätze von „Tigris" kein Fall gefunden wurde, wo keine gesetzliche Grundlage bestanden habe.

Da ein Teil der öffentlichen Diskussion um die Einsatzgruppe „Tigris" die politisch sowie polizeirechtlich sensible Fragestellung betrifft, ob und wie weit die Gruppe sicherheitspolizeiliche Funktionen im Rahmen von gerichtspolizeilichen Aufgaben wahrnehmen darf, empfiehlt Hanspeter Uster, diese Frage rechtlich vertieft zu klären.

2. Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien und Kompetenzabgrenzungen

Die Einsatzgruppe ist keine Interventionseinheit vergleichbar mit Sondereinheiten der Kantone wie etwa die Einheit „Enzian" im Kanton Bern, „Diamant" im Kanton Zürich oder „Luchs" in der Innerschweiz. Sie wird nicht wie diese bei Geiselnahmen oder Amokläufern eingesetzt und hat eine

4 Der Subkommission EJPD/BK gehören an: die Ständeräte Claude Janiak (Präsident), Robert Cramer, Konrad Graber, Hans Hess, René Imoberdorf, Helen Leumann.

5 Angehörte Personen: Jean-Luc Vez, Direktor fedpol, Kurt Blöchlinger, Chef BKP (bis 31.6.2009), Michael Perler, stellvertretender Chef und designierter Chef BKP, Michael Jaus, Kommissariatsleiter Zielfahndung/Einsatzgruppe (Tigris), BKP.

6 Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15.6.1934 (SR **312.0**).

7 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.3.1981 (SR **351.1**).

8 Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, vom 20.3.2008 (SR **364**).

andere Ausrüstung (keine Präzisionsgewehre, keinen Sprengstoff). Sie steht nicht in Konkurrenz zu den Interventionseinheiten der Kantone, nimmt aber in interkantonalen Einsätzen Koordinationsaufgaben wahr, was bei den Kantonen erwünscht ist.

Bei allen Einsätzen der Einsatzgruppe „Tigris" sind die kantonalen Polizeien mindestens informiert oder im Einsatz dabei. Insbesondere die kleinen und mittleren Kantone greifen jeweils auf die Zusammenarbeit mit der Einsatzgruppe „Tigris" zurück, wenn sie selbst nicht in nützlicher Frist über die nötigen Einsatzkräfte verfügen.

3. *Entstehung der Einsatzgruppe „Tigris"*

Mit der Effizienzvorlage (EffVor) wurden die Strafverfolgungskompetenzen des Bundes in den Bereichen Schwerstkriminalität und Wirtschaftskriminalität erheblich erweitert.[9] In der Folge wurde die BKP seit 2002 personell aufgebaut. Im Aufbau war von Beginn an eine Gruppe „Zielfahndung"[10] enthalten. Gestützt auf die ersten Erfahrungen, wurde die Gruppe im Herbst 2003 ergänzt durch eine Gruppe „ERMA" (Erstmassnahmen[11]). 2006 wurde die Gruppe zwecks Optimierung und Effizienzsteigerung mit dem Kommissariat „Allgemeine Vorermittlungen" zur Einsatzgruppe „Tigris" mit insgesamt 10 Mitgliedern vereinigt. Auf Anfang 2008 wurden der Einsatzgruppe noch 4 Mitarbeitende des Fachbereichs Instruktion und operative Einsatzleitung angegliedert.

Diese Organisationsentscheide liegen im Kompetenzbereich des Amtes bzw. des Departements und wurden jeweils in ordnungsgemässen Verfahren entschieden. Das Inspektorat des EJPD weist allerdings darauf hin, dass bei der Information über diese Entscheide die politischen Sensibilitäten in diesem Bereich vermehrt hätten berücksichtigt und die politischen Behörden auf allen Stufen besser hätten informiert werden sollen.

Die Kantonspolizeien waren von Anfang an über die Schaffung der Einsatzgruppe und ihr Aufgabenspektrum im Bild. Anlässlich der Jahrestagung der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) vom September 2005 informierte die BKP zudem die kantonalen Polizeikommandanten im Detail über die Einsatzgruppe.

Die Einsatzgruppe „Tigris" umfasst 14 Mitarbeitende. Es bestehen zurzeit keine Pläne, die Einsatzgruppe personell und vom Aufgabenbereich her auszubauen. Im Organigramm der BKP erscheint die Gruppe unter der Bezeichnung Zielfahndung / Einsatzgruppe.

4. *Aufgaben und Einsätze von „Tigris", Budget*

Die Einsatzgruppe ist zuständig für kriminalpolizeilich begründete Anhaltungen und Festnahmen sowie für andere dringende Zwangsmassnahmen.

9 Änderung vom 22.12.1999 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität; BBl **2000** 70). Die Effizienzvorlage trat per 1.1.2002 in Kraft.

10 Zielfahndung ist eine gezielte, intensive, operative Suche nach einem ausgewählten, zur Festnahme bestimmten Straftäter.

11 Dringende Massnahmen wie Festnahmen oder Verhaftungen, die unaufschiebbar oder nicht terminierbar sind und nicht oder nur erschwert an kantonale Polizeikräfte delegiert werden können.

Sie bildet eine Schnittstelle zu Interventionseinheiten der Kantone und Städte und arbeitet eng mit den kantonalen und städtischen Polizeikräften zusammen. Sie führt kantonsgrenzüberschreitende Einsätze ohne klaren kantonalen Bezug durch sowie operative Schutzmassnahmen zu Gunsten von gerichtspolizeilichen Einsätzen. Ausserdem führt sie die Aus- und Weiterbildung im Waffengebrauch und im Eigenschutz der rund 350 Waffentragenden des fedpol durch.

Seit 2005 bis im Frühjahr 2009 wurden von der Einsatzgruppe 132 operative Aufträge durchgeführt. Davon waren 59 Fälle Zielfahndungen, 47 Festnahmen, 8 Transporte und 18 Schutzaufträge.

Im Budget der BKP bestand bisher für die Einsatzgruppe gleichwie für andere Einheiten der gleichen Organisationsstufe keine gesonderte Kostenstelle. Die Kosten sind in der Kostenstelle für die Abteilung „Kommando" eingestellt. Die Aufwendungen für die Einsatzgruppe beliefen sich im Jahr 2008 auf 3'551'000 Franken.

Der Inspektionsbericht des EJPD hält fest, die Einsatzgruppe „Tigris" erledige ihre Aufgaben professionell und sei ein sinnvolles und notwendiges Instrument.

Die Vorsteherin des EJPD hat aufgrund des Inspektionsberichts inzwischen einzelne Massnahmen im operativen Bereich getroffen. Unter anderem soll auf einzelne Schutzfunktionen zu Gunsten der Kernaufgaben der Einsatzgruppe verzichtet werden und „Tigris" soll im Budget als eigene Kostenstelle ausgewiesen werden. Die Vorsteherin des EJPD will künftig dafür sorgen, dass die Aufsichtskommissionen sowie die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) periodisch über relevante Entwicklungen informiert werden.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die GPK-S gelangt zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1. Die Einsatzgruppe „Tigris" ist eine kleine Einheit von 14 Personen, die in einem eng definierten Bereich im Rahmen der gerichtspolizeilichen Aufgaben der BKP tätig ist. Die Einsatzgruppe „Tigris" ist weder eine geheime Einheit noch eine Interventionsgruppe analog zu den kantonalen Eliteeingreifgruppen. Sie ist gut ausgebildet, gut ausgerüstet und verfügt über motivierte Polizeikräfte. Ihre Tätigkeit basiert auf gesetzlichen Grundlagen, die allerdings in verschiedenen Erlassen (vgl. Ziff. 4.1.) verstreut sind.

2. Die Existenz der Einsatzgruppe „Tigris" war den verantwortlichen Mitgliedern des Bundesrates und den Kantonen bekannt; die Kantone arbeiten aktiv mit ihr zusammen. Die kantonalen Polizeikommandanten wurden speziell über die Einsatzgruppe informiert. Dass einzelne Polizeidirektoren von ihren Polizeikommandanten nicht darüber informiert wurden, ist nicht ein Problem des Bundes.

3. Der Geschäftsprüfungsdelegation der beiden GPK wurde ein Inspektionsbericht aus dem Jahr 2005 über die Einsatzgruppe „Tigris" zugestellt. Die übrigen Mitglieder der GPK wurden nie aktiv über „Tigris" informiert; aber für die GPK bestand auch keine Veranlassung, sich mit „Tigris" zu befassen.

Einer Subkommission der GPK-N wurden die Jahresberichte 2005 und 2006 der BKP zugestellt, in denen die Einsatzgruppe „Tigris“ erwähnt ist. Die GPK üben zwar die Oberaufsicht über die gesamte Verwaltung aus. Diese Oberaufsicht ist jedoch punktuell und bedeutet keine flächendeckende und permanente Kontrolle, die der direkten Aufsicht durch den Bundesrat obliegt. Die GPK können jederzeit Informationen verlangen und Einblick nehmen, was die GPK-S vorliegend nun getan hat.

4. Die GPK-S stellt fest, dass sich die im März dieses Jahres nach Erscheinen des Weltwoche-Artikels entstandene öffentliche Aufregung um die Einsatzgruppe „Tigris“ weitgehend als „Sturm im Wasserglas“ erwiesen hat. Es stellt sich die Frage, ob eine klare *Informationspolitik des Departements* nicht zu einer Beruhigung geführt hätte. Zwar hat das fedpol noch am Erscheinungstag des Artikels in einer Medienmitteilung ausführliche Antworten zu den aufgeworfenen Fragen erteilt. Aber es fehlte an der Rückendeckung durch die politische Führung des Departements. Erst in der Sonntagspresse kündigte die Vorsteherin des EJPD an, die Einsätze der Gruppe überprüfen zu lassen. Im vorliegenden Fall dürfte die Sachlage relativ problemlos und deshalb intern auch rasch klärbar gewesen sein.

   Die Strafverfolgungsbehörden gehören zu jenen Teilen der „Eingriffsverwaltung“, die unter intensiver Beobachtung der Politik, der Medien und der betroffenen Interessenvertreter stehen und oft schon aus geringem Anlass unter Beschuss genommen werden. Der Bundesrat bzw. die politische Führung des zuständigen Departements sollte sich deshalb in die Lage versetzen, schnell, effizient und professionell informieren zu können, wenn an den Strafverfolgungsbehörden unberechtigte Kritik in der Öffentlichkeit laut wird. Sonst besteht die Gefahr, dass diese Behörden unnötig geschwächt und mitunter auch rufgeschädigt werden.

Empfehlung 1	Informationspolitik als Chefsache
Die GPK-S empfiehlt dem EJPD, die Informationspolitik im Bereich der Strafverfolgungsbehörden einer Prüfung zu unterziehen und zur Chefsache zu machen.	

5. Hanspeter Uster hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die politisch und polizeirechtlich sensible Fragestellung, ob und wie weit die Einsatzgruppe „Tigris“ sicherheitspolizeiliche Funktionen im Rahmen von gerichtspolizeilichen Aufgaben wahrnehmen darf, rechtlich vertieft abgeklärt werden sollte. Die Vorsteherin des EJPD hat in Aussicht gestellt, die Frage im Rahmen der laufenden Erarbeitung eines Polizeigesetzes des Bundes zu prüfen.

   Die Schaffung eines Polizeigesetzes steht bereits seit über drei Jahren zur Diskussion. Die GPK-S ist entschieden der Meinung, dass diese Arbeiten nun prioritär vorangetrieben werden sollten. In diesem Gesetz sind einerseits die bisher in verschiedenen Erlassen (vgl. Ziff. 4.1.) verstreuten und unübersichtlichen Regelungen zusammen zu führen. Andererseits sind darin politisch umstrittene Fragen wie die oben angesprochene zu klären. Offen ist auch nach wie vor die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage für

den Einsatz von Vertrauenspersonen durch die BKP.[12] Die Klärung dieser Fragen in der demokratischen Auseinandersetzung dient letztlich der Rechtssicherheit und der verstärkten Legitimation der inzwischen auf eine beachtliche Grösse herangewachsenen Polizeibehörde des Bundes.

Empfehlung 2	Entwurf eines Polizeigesetzes
Der Bundesrat nimmt den Entwurf eines Polizeigesetzes des Bundes prioritär an die Hand und klärt darin insbesondere die Frage, wie weit die Kompetenzen der Bundeskriminalpolizei im Rahmen der gerichtspolizeilichen Verfahren des Bundes gehen sollen.	

6 Weiteres Vorgehen

Wir bitten Sie, uns **bis zum 31. März 2010** zu den Empfehlungen der GPK-S Stellung zu nehmen und über bereits getroffenen Massnahmen im Bereich der Einsatzgruppe „Tigris“ Bericht zu erstatten.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

26. November 2009

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Der Präsident: Hans Hess

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der der Subkommission EJPD/BK:
Claude Janiak

Die Sekretärin der Subkommission EJPD/BK:
Irene Moser

12 Siehe Empfehlung 1 der GPK-N in ihrem Bericht zur Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes vom 5.9.2007 (BBl **2008** 2048).

Abkürzungsverzeichnis

BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStP	Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15.6.1934, SR *312.0*
Busipo	Bundessicherheitspolizei; Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, in der Volksabstimmung vom 1.12.1978 verworfen
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.3.1981, SR *351.1*
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
RIBA	Abteilung Recht, Inspektorat und besondere Aufgaben des Generalsekretariates EJPD
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, vom 20.3.2008, SR *364*