

Bundesrain 20

3003 Bern

Tel. 031 325 02 06

e-mail info@usis.ch

www.usis.ch

USIS

Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz

Teil II

Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen

12. September 2001

Zusammenfassung

I. Ausgangslage

Im November 1999 setzten die Vorsteherin des EJPD und der Präsident der KKJPD unter dem Namen USIS¹ (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) eine Projektorganisation ein, welche das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen und Reorganisationsvorschläge zu unterbreiten hat.

Am 5. April 2001 wurde der erste Bericht (USIS I) der Öffentlichkeit vorgestellt. USIS I stellt den Ist-Zustand dar und unterzieht das aktuelle System der inneren Sicherheit – auch mit Bezug auf die zunehmende internationale Vernetzung in allen Bereichen – einer kritischen Würdigung. Weiter wird darin die Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) und zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen Aufgabenbewältigung untersucht.

II. Resultate von USIS I

USIS I kommt im wesentlichen zum Schluss, dass die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikörpers an ihre Grenzen stossen. Das gilt namentlich für die internationale Verbrechensbekämpfung, die Bewältigung der Migrationsprobleme und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben. In letzter Zeit mussten wegen der angespannten Personalsituation für die Lösung sicherheitspolizeilicher Probleme zunehmend subsidiäre Sicherungseinsätzen der Armee zugunsten der zivilen Polizeikräfte beansprucht werden.

III. Auftrag USIS II und weiterer Zeitplan

Im vorliegenden Bericht USIS II sind, gestützt auf die festgestellten Mängel im Bereich innere Sicherheit, grobe Soll-Varianten darzustellen. Sie sollen erste strategische Entscheide darüber ermöglichen, in welcher Richtung die Revision vorzunehmen sei. Weiter werden Vorschläge bezüglich der zeitlich vorzuziehenden Massnahmen gemacht. USIS II befasst sich überdies im Hinblick auf eine eventuelle Teilnahme der Schweiz am europäischen Sicherheitssystem (Schengen, Dublin) und dem damit verknüpften Abbau der Personenkontrollen an der Grenze mit der Frage des Arbeitsbereichs und der Unterstellung des Grenzwachtkorps.

Bis Herbst 2002 werden die konkret gewählten Varianten im Detail ausgearbeitet sein, und im Frühjahr 2003 wird der Schlussbericht mit Realisierungsplan vorgelegt.

¹ Weitere Informationen unter www.usis.ch

IV. Revisionsbedarf im System der inneren Sicherheit der Schweiz

Die wesentlichen Mängel und Lücken im System der inneren Sicherheit der Schweiz liegen einmal bei der Bekämpfung der zunehmend international vernetzten Kriminalität und beim Mangel an sicherheitspolizeilichem Personal auf Stufe Bund und Kantone.

Eine weitere Schwäche ist, dass keine systematische Lageanalyse und Ressourcenplanung möglich ist, weil es keine einheitliche Kriminalstatistik der Schweiz gibt.

Zwar ist es ein Vorteil des föderalistischen Polizeisystems, dass die Polizei dem Bürger nahe ist und die lokalen Verhältnisse gut kennt, andererseits wird ein einheitliches Agieren durch den Umstand, dass die Polizeihöhe bei 26 verschiedenen Kantonen liegt, stark erschwert. Die Kantone pflegen eine sehr unterschiedlich intensive Zusammenarbeit im Konkordatsrahmen, zwei Kantone gehören keinem Konkordat an. Die Ausbildung wird durch die meisten Polizeikorps selbständig betrieben. Ausrüstung und Infrastruktur sowie Informationsverarbeitungssysteme werden von Bund und Kantonen weitgehend eigenständig evaluiert und beschafft. Dies führt zu einer Heterogenität des Systems der inneren Sicherheit.

Der Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen bedarf – vor allem im Hinblick auf die neuen Ermittlungskompetenzen des Bundes (Effizienzvorlage) – einer neuen Regelung.

Dem Grenzwachtkorps fehlen schliesslich im Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten im grenzpolizeilichen Bereich die rechtlichen Grundlagen und es weist einen deutlichen Personalunterbestand aus.

V. Ziele der Revision des Systems der inneren Sicherheit

Die Lage im Bereich der inneren Sicherheit ist nicht alarmierend, die aufgezeigten Mängel könnten sich allerdings angesichts der schnellen Entwicklung im sicherheitspolitischen Umfeld – vor allem innerhalb der EU – noch deutlich verstärken. Es sind deshalb Varianten für ein künftiges System zu skizzieren, das auf den Stärken aufbaut und die Schwächen möglichst beseitigt.

Für die innere Sicherheit von Bund und Kantonen und namentlich für die Polizei sind die notwendigen Mittel und Kräfte bereit zu stellen. Vor dem Hintergrund der veränderten Bedrohungslage und der immer schwieriger werdenden Abgrenzung von innerer und äusserer Sicherheit sind auch Mittel- und Kräfteumverteilungen vom Armee- in den zivilen Bereich zu prüfen.

Ein einzig richtiges, für immer gültiges und in jeder Lage gleich funktionierendes System der inneren Sicherheit kann es nicht geben. Vielmehr ist das System evolutiv und flexibel so auszugestalten, dass die strategischen Zielsetzungen auch bei veränderten Rahmenbedingungen erfüllt werden können. Dies gilt namentlich für die Szenarien im Hinblick auf eine eventuelle Annäherung der Schweiz an den EU-Sicherheitsraum.

Weiter werden Lösungsmodelle entwickelt, die bereits vor Abschluss der Projektarbeiten die Umsetzung dringlich erforderlicher Massnahmen (Sofortmassnahmen) erlauben.

VI. Internationale Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit

Die Erkenntnisse über die globalen Interdependenzen von Gefahren und Risiken sind im letzten Jahrzehnt klar zutage getreten. Sie bilden Grundlage und Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik.

Nur die internationale Kooperation versetzt die nationalen Polizei- und Sicherheitsorgane in die Lage, ihre nationalen Aufgaben wahrzunehmen. Im Bereich Sicherheit bedeutet Kooperation also nicht nur Solidarität, sondern sie ist eine Notwendigkeit im eigenen Interesse des Landes.

Im Bereich der EU ist ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entstanden. Unter Verstärkung der Aussengrenzen entsteht praktisch auf dem gesamten europäischen Kontinent ein Raum ohne Binnengrenzen. Um die damit verbundenen Risiken zu vermindern, kann der jeweilige Staat nach seinem Ermessen Ausgleichsmassnahmen treffen. Weiter wird eine engere Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres aufgebaut. Neben der gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung wird ein gemeinsames Asylsystem entwickelt und die Migrations- und Visapolitik wird vereinheitlicht.

VII. Bedeutung der Entwicklungen in der EU für die Schweiz

Die Schweiz bildet eine Aussengrenze des europäischen Rechtsraums und ist von der Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit in der EU weitestgehend ausgeschlossen.

Der bilateralen Zusammenarbeit sind enge Grenzen gesetzt, da es das Gemeinschaftsrecht den EU-Staaten verbietet, selber weitergehende Vereinbarungen mit der Schweiz zu treffen. Die Schweiz hat deshalb in der Vergangenheit gegenüber der EU wiederholt ihr Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Asyl und Migration signalisiert. Bezüglich Schengen bietet sich nun seit kurzem die Chance, den Verhandlungswunsch der Schweiz wieder aufzunehmen.

VIII. Zusammenhang mit anderen strategischen Projekten

Im Bereich innere Sicherheit laufen auf verschiedenen Ebenen viele Projekte, die sich auch auf USIS auswirken. Namentlich werden in einigen Kantonen die polizeilichen Strukturen und die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Gemeindepolizeien überprüft und angepasst. Im Rahmen von Polizei XXI werden die regionalen und überregionalen polizeilichen Strukturen sowie das Verhältnis zwischen den Kantonen bzw. Regionen und dem Bund geprüft. Die Effizienzvorlage (EffVor), die dem Bund zusätzliche Ermittlungskompetenzen überträgt, wird auf den 1.1.2002 umgesetzt. Sie hat eine personelle Aufstockung der Justiz- und Polizeibehörden des Bundes zur Folge. PESEUS (EJPD-Strategie EU/Schweiz) untersucht die Modalitäten einer möglichen Annäherung der Schweiz an die europäischen Sicherheitsstrukturen. Armee XXI und Bevölkerungsschutz weisen im Bereich der subsidiären Sicherungseinsätze der Armee bzw. der Unterstützung durch den Zivilschutz bei Grossereignissen ebenfalls Schnittstellen zur inneren Sicherheit auf. Im Bereich Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ist bereits ein Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt worden. Mit dem Projekt Futuro des GWK stellt schliesslich das Grenzwachtkorps strategische Überlegungen über seine künftigen Tätigkeiten an.

Dreh- und Angelpunkt bei all diesen Projekten ist USIS. Die Resultate der übrigen Projekte müssen – soweit sie Fragen der inneren Sicherheit betreffen – in USIS einfließen.

IX. Informationsverarbeitung

Für Informationssysteme, Informationshaushalte und Kommunikationssysteme wird vorwiegend der Oberbegriff Informationsverarbeitung verwendet, wobei das Kernproblem in der Harmonisierung der bei Bund und Kantonen bestehenden bzw. weiter zu entwickelnden Informationssysteme im Rahmen von geregelten Informationshaushalten liegt. In der Schweiz existieren unterschiedlichste Systeme für die polizeiliche Informationsverarbeitung auf nationaler und kantonaler Ebene, die zum grossen Teil miteinander nicht kompatibel sind oder im Einzelfall durch teure Schnittstellen miteinander verbunden werden müssen.

Für die Umsetzung der zentralen Anliegen zur Wahrung der inneren Sicherheit ist heute eine effektive und effiziente Informationsverarbeitung sowohl innerhalb des Landes, als auch in der internationalen Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Wenn Bund und Kantone ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen wollen, müssen sie zu vermehrter Zusammenarbeit finden, wobei sich eine übergeordnete Koordination als unerlässlich erweist.

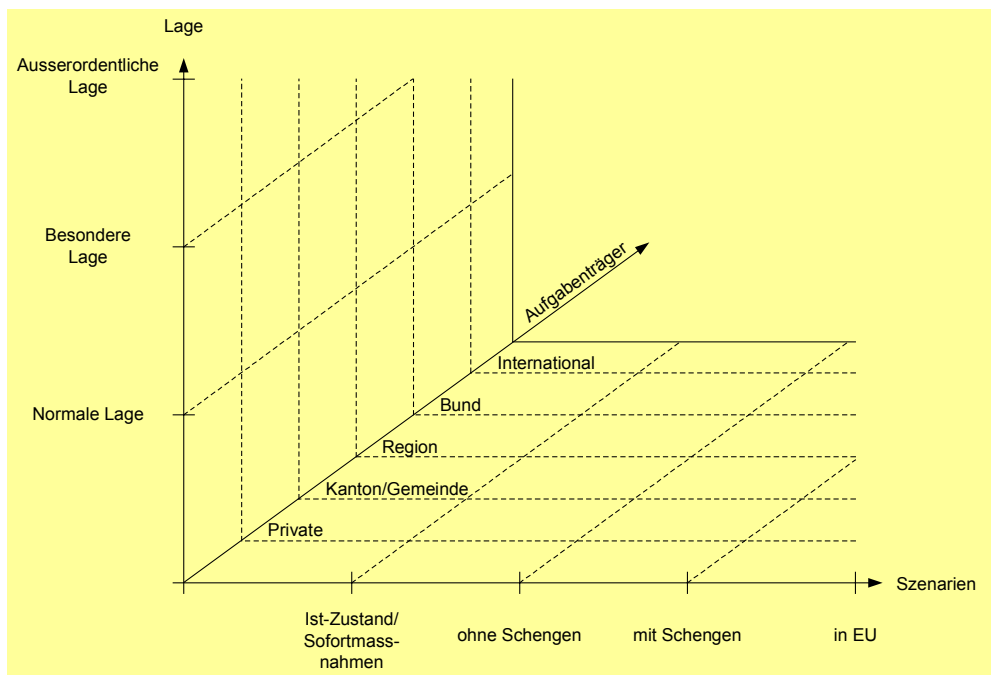
X. Schaffung einer nationalen Kriminalstatistik

Eine differenzierte und aussagekräftige polizeiliche Kriminalstatistik dient der Evaluation polizeilicher Tätigkeiten, der Setzung von Schwerpunkten im Bereich der Präventionsarbeit, der Analyse und Beurteilung von Bedrohungsszenarien und stellt letztlich die Effizienz staatlicher Strafrechts- und Kriminalpolitik dar. Seit 1996 läuft ein Projekt zur Schaffung einer nationalen polizeilichen Kriminalstatistik, das am 3.11.1999 von der KKJPD zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Im Hinblick auf die Umsetzung wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der Realisierung dieses Projekts ist hohe Priorität einzuräumen. Voraussetzung dafür sind jedoch kompatible Systeme für die Verarbeitung der kriminalpolizeilichen Daten.

XI. Dreidimensionale Untersuchung des Systems der inneren Sicherheit

Aufgrund der komplexen und in hohem Masse interdependenten Problemstellungen ist das System der inneren Sicherheit dreidimensional zu definieren und zu untersuchen. Auf einer sachlich-organisatorischen Achse müssen die Aufgaben und ihre Träger definiert werden, auf der Achse mit den Szenarien müssen Lösungsmodelle im Verhältnis zu einer möglichen Annäherung an die EU gesucht werden und auf der Lageachse ist die Abhängigkeit des jeweiligen Mitteleinsatzes von der Bedrohungslage und ihrer Entwicklung (normale Lage, besondere Lage, ausserordentliche Lage) zu definieren.



XII. Strategische Thesen

Zur Verdeutlichung der strategischen Zielsetzung wurden elf Thesen erarbeitet. Sie sind als Leitlinien für das zukünftige System und die vorgeschlagenen Lösungen zu verstehen. Die Thesen dienen gleichzeitig als Kriterien für die Bewertung der vorgeschlagenen Modelle und Varianten.

Die strategischen Thesen können die wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die innere Sicherheit ist umfassend im Sinne einer Gesamtstrategie zu untersuchen. Innere und äussere Sicherheit sind keine Gegensätze.
2. USIS hat vor anderen Projekten im Bereich innere Sicherheit Vorrang.
3. Es besteht eine Notwendigkeit zur Umstrukturierung des schweizerischen Polizeisystems und zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen im Hinblick auf ein einheitliches Handeln.
4. Internationale Kooperation ist unerlässlich. Die Umgestaltung des schweizerischen Systems der inneren Sicherheit ist europakompatibel durchzuführen.
5. Ausgangspunkt sind die föderalistischen Strukturen. Das System der inneren Sicherheit sind so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig auszugestalten.
6. Die innere Sicherheit ist primär eine Aufgabe der zivilen Behörden, die über die nötigen Mittel verfügen müssen, um die normale und die besondere Lage zu bewältigen. Erst nach Ausschöpfung der zivilen Mittel soll die Armee im Bereich der inneren Sicherheit zum Einsatz kommen.
7. Die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist eine Aufgabe des Staates. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind enge Grenzen zu setzen.
8. Die Mittelzuteilung im gesamten Sicherheitsbereich hat sich nach der jeweiligen Aufgabenteilung zu richten.
9. Die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben an der Landesgrenze dient der Sicherheit des ganzen Landes und bedarf einer übergeordneten Koordination.
10. Sicherheit ist nicht kostenlos.
11. Es braucht professionelle Strukturen für die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen.

XIII. Einbettung der strategischen Thesen in das Bundesverfassungsrecht

Einzelne dieser Thesen erfordern Verfassungsänderungen. Namentlich müsste eine Änderung im Bereich der Polizeihochheit der Kantone oder das Aufstellen eigener Polizeikräfte des Bundes mit umfassenden sicherheitspolizeilichen Kompetenzen vom Verfassungsgeber beschlossen werden. Auch die These 5, welche die dezentrale Aufgabenwahrnehmung nur noch soweit zweckmässig den Kantonen überlassen möchte, würde eine Revision der

Bundesverfassung nötig machen. Dies gilt auch dann, wenn die Kantone einer Bundeslösung zustimmen würden. Die Abtretung von Polizeiaufgaben im Grenzraum an Organe des Bundes ist ohne Verfassungsänderung nur für Hilfsfunktionen möglich. Der Bund kann ohne Verfassungsänderung keine gesetzlichen Grundlagen für ein einheitliches Handeln im Polizeibereich schaffen. In auswärtigen Angelegenheiten erlaubt die Bundesverfassung dem Bund den Abschluss von Staatsverträgen auch in Bereichen der kantonalen Zuständigkeiten. Umsetzung und Vollzug der eingegangenen Verpflichtungen richten sich wiederum nach der innerstaatlichen Aufgabenteilung.

XIV. Künftige Aufgabenteilung im System der inneren Sicherheit

Bei den Vorschlägen für eine künftige Aufteilung zwischen Bund und Kantonen wurden die Reorganisationsvorschläge von Polizei XXI berücksichtigt. Die vorgeschlagenen Stossrichtungen in den polizeilichen Haupttätigkeitsbereichen (Geschäftsfelder²) Voisin, Grundversorgung, Spezialeinsätze, Strassenverkehr, Gewässer und Ermittlungen erscheinen zweckmässig, während die Frage des selektiven Abbaus im Bereich Grenze mit der Übernahme zusätzlicher Verpflichtungen durch den Bund verbunden wäre. Diese Abhängigkeit wird beim Kernproblem Grenze näher beurteilt. Beim Geschäftsfeld Dienstleistungen ist überdies zu beachten, dass darunter auch Aufgaben zu verstehen sind, die die Kantone heute gegen Bezahlung für den Bund ausüben. In diesem Bereich wird ein Abbau vorgeschlagen. Im Kapitel über das Kernproblem Lücke wird darauf eingegangen. Die Geschäftsfelder Voisin und Grundversorgung sind richtigerweise der Polizeistruktur zugewiesen, die örtlich und den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist. Die Übertragung des Bereichs Prävention an einen bestimmten Aufgabenträger ist nicht sinnvoll, weil Prävention ein Teil der polizeilichen Arbeit auf allen Stufen ist und koordiniert erfolgen muss. Die Gewässer werden den Anrainer-Kantonen zugewiesen, eine sicherlich sachgerechte Lösung.

Bei den Ermittlungen ist eine Regionalisierung bei schweren Fällen (Spezialeinsätze) vorgeschlagen worden. Bei den Interventionseinheiten ist das sicher sinnvoll und bei der Kriminaltechnik zumindest so weit, als die Auswertung von Spuren betroffen ist. Genauer ist die Frage der Regionalisierbarkeit hingegen bei der Spurensicherung zu prüfen, da hier ja möglichst kurze Wege zum Tatort wichtig sind.

Polizei XXI kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der strategischen Stossrichtungen eine Überarbeitung des gesamtschweizerischen Polizeisystems bedingt. Es wurden deshalb sechs strategische Modelle (Layouts³) entwickelt. Zur Weiterbearbeitung gab die KKJPD die Layouts C (drei Konkordate) und F (sechs Konkordate) in Auftrag. Auf der Basis der bestehenden vier Polizeikonkordate ist überdies eine weitere Variante auszuarbeiten.

² Vgl. grafische Darstellung im Anhang 2 zu dieser Zusammenfassung

³ Vgl. grafische Darstellung im Anhang 2 zu dieser Zusammenfassung

Die Regionalisierung von Polizei XXI ist auf jeden Fall mit der Effizienzvorlage zu koordinieren und es ist ein laufender Informationsaustausch sicherzustellen.

Die Frage der Zweckmässigkeit einer parallel zur Regionalisierung der Polizei anzustrebenden Regionalisierung der Strafjustiz ist negativ zu beantworten. Eine nähere Begründung folgt beim Kernproblem Regionalisierung.

XV. Definition von Einsatzschwellen für die subsidiären Einsätze der Armee?

Sogar sicherheitspolizeiliche Daueraufgaben in der normalen Lage, aber auch vorhersehbare Grossereignisse können heute zum Teil nur noch mit Hilfe der Armee bewältigt werden. Deshalb ist es von vordringlicher Bedeutung, ausreichende und geeignete zivile sicherheitspolizeiliche Mittel bereit zu stellen, damit die Schwelle für subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee erhöht werden und dem Grundsatz der Subsidiarität in Zukunft besser nachgelebt werden kann.

Die normale und die besondere Lage sollte von zivilen Sicherheitskräften bewältigt werden können, was heute nicht der Fall ist. Es bedarf deshalb eines zusätzlichen zivilen sicherheitspolizeilichen Elements auf Bundes- und/oder Kantonsebene. Sollte ein solches Element auf Bundesebene realisiert werden, wäre es dem EJPD unterzustellen. Detaillierte Ausführungen dazu folgen beim Kernproblem Lücke.

Wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind und ein subsidiärer Sicherungseinsatz der Armee angeordnet wird, sind prioritär professionelle Formationen einzusetzen, während der Einsatz von Milizformationen den Ausnahmefall bilden muss. Weiter ist darauf zu achten, dass den Angehörigen der Armee im keine polizeilichen Kernkompetenzen (z.B. im Bereich Intervention) zugewiesen werden.

Die Frage, ob die Einsatzschwellen für die subsidiären Sicherungseinsätze der Armee zugunsten der zivilen Behörden generell-abstrakt formuliert werden können, ist zu verneinen. Jede Anordnung eines solchen Einsatzes basiert auf einer politischen Lagebeurteilung und Entscheidung, die in zeitlicher und sachlicher Hinsicht der Art und Intensität der konkreten Bedrohung, den Zeitverhältnissen, der Verfügbarkeit und der Eignung der zivilen Mittel Rechnung zu tragen hat. Das am besten geeignete Organ für die Vorbereitung dieser Entscheide und die Lagebeurteilung zugunsten des Bundesrates ist die Lenkungsgruppe Sicherheit.

XVI. EJPD und innere Sicherheit

Auf Stufe Bund ist im EJPD die breiteste Fachkompetenz in Fragen der inneren Sicherheit angesiedelt, weshalb dem EJPD die Führungsverantwortung in diesem Bereich zukommen soll.

XVII. Zuteilung des Grenzwachtkorps

Die Aufgaben des Grenzwachtkorps umfassen zu rund 70 % sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten und könnten sich – je nach Wahl der Varianten bei den Kernproblemen sicherheitspolizeiliche Lücke und Grenze – in Zukunft noch weiter in diese Richtung verlagern. In diesem Fall könnte ein Wechsel des GWK ins EJPD die meisten Synergien schaffen.

XVIII. Kein Einsatz des Zivilschutzes für polizeiliche Kernaufgaben

Der Zivilschutz kommt im Rahmen subsidiärer Einsätze nur sinnvoll zum Einsatz, wo seine Kernkompetenzen liegen, also namentlich für Aufgaben, die keine Bewaffnung erfordern. Das entspricht auch dem neuen Leitbild Bevölkerungsschutz und ist sachgerecht.

XIX. Stadt- und Gemeindepolizeikorps

Die Stadt- und Gemeindepolizeikorps der Schweiz gehören in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und haben höchst unterschiedliche Kompetenzen, Aufträge und Bedürfnisse. Wesentlich ist, dass die Stadt- und Gemeindepolizeien der Bevölkerung am nächsten stehen und deshalb entscheidende Funktionen in den Aufgabenbereichen Voisin, Grundversorgung und Prävention ausüben und durch ihre Tätigkeit wesentlich zum Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung in Städten, Agglomerationen und anderen dicht besiedelten Räumen beitragen.

XX. Bahnsicherheit

Sicherheitsmassnahmen in Bahnen sind ein wichtiger Teil des Systems der inneren Sicherheit. Bahnen sind eine Verschiebungsachse für Straftäter auf der Flucht, für die internationale Schlepperei und den Menschenhandel und dienen oft als Transportmittel bei Grossveranstaltungen (Fussballspielen etc.). Täglich bewegen sich unzählige Menschen auf Bahnhöfen und lassen sich mit Bahnen befördern, weshalb das Bedürfnis nach Sicherheit und polizeilicher Prävention gross ist.

XXI. Bahnpolizei

Die Bahnpolizei hat gemäss Bahnpolizeigesetz aus dem Jahre 1874 unter anderem die Pflicht, das Verbot von den Betrieb störenden oder gefährdenden Handlungen durchzusetzen. Lediglich die SBB verfügt seit 1994 über ein eigenes Bahnpolizeikorps, das sie seit Mitte 2001 unter dem Namen Securitrans als Aktiengesellschaft zusammen mit der Securitas führt. Die rechtlich unzureichend geregelte Übertragung von Hoheitsrechten der Bahnpolizei an eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft ist problematisch. Im wesentlichen sind die folgenden Varianten für das weitere Vorgehen im Bereich der Bahnsicherheit wegweisend:

Variante 1

Bahnsicherheit ist eine gesamtschweizerische Aufgabe, die einheitlich mit dem grenzüberschreitenden Verkehr durch ein Organ des Bundes wahrgenommen wird.

Variante 2

Die Bahnunternehmen mit ihrer Bahnpolizeihoheit sind für die Sicherheitsmassnahmen in Bahnen zuständig. Die Bahnunternehmen leisten die Ordnungsfunktionen im Bereich des Hausrechts und können dazu auch private Sicherheitsdienste einsetzen. Die rechtlich und organisatorisch von jeglicher Privatisierung strikte getrennte Bahnpolizei nimmt die hoheitlichen Aufgaben im Rahmen des dringend zu revidierenden Bahnpolizei- und Eisenbahngesetzes wahr.

Variante 3

Die Kantone nehmen die kriminalpräventiven, sicherheitspolizeilichen und repressiven Aufgaben auch im grenzüberschreitenden Verkehr selber wahr; dies in enger Zusammenarbeit mit der Bahnpolizei, die rechtlich und organisatorisch von jeglicher Privatisierung strikte zu trennen ist.

Die Wahl der Varianten ist von den Entscheidungen im Bereich der Kernprobleme Lücke und Grenze abhängig. Die Priorisierung der Varianten kann deshalb erst im Anschluss an diese Entscheidungen vorgenommen werden.

XXII. Private Sicherheitsdienste

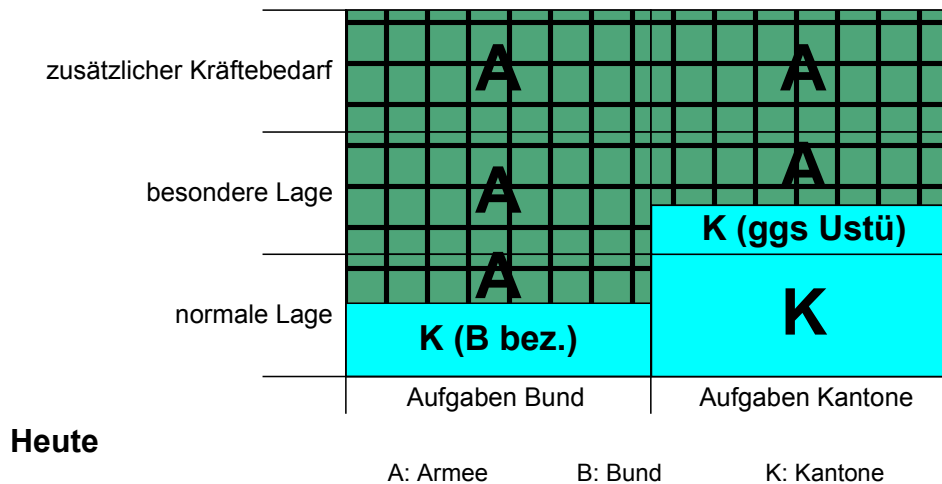
Private Sicherheitsdienste sind gesetzlich zum Teil nicht, zum Teil ungenügend geregelt. Im Interesse einer einheitlichen Qualität und zur Kontrolle privater Sicherheitsdienste ist eine generelle Konzessionierung zu prüfen. Hoheitliche Aufgaben, vor allem alle Zwangsmassnahmen, sind weiterhin ausschliesslich durch den Staat wahrzunehmen. Zur Füllung von sicherheitspolizeilichen Lücken sind private Sicherheitsdienste nicht geeignet.

XXIII. Kernproblem Lücke: Mangel an ziviler sicherheitspolizeilicher Kapazität

Dem Bund fehlen eigene Kräfte für die Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben, weshalb er dazu auf die Kantone und Städte zurückgreifen und sie für diese Einsätze bezahlen muss. Die Bereitschaft der Kantone, selbst gegen Bezahlung Aufgaben des Bundes weiterhin wahrzunehmen, schwindet aufgrund ihrer eigenen Kapazitätsengpässe.

Das GWK seinerseits weist seit 1998 einen Personalunterbestand von 200 Kräften aus.

Die Kapazitäten der Kantone sind auf den Normalfall ausgerichtet und reichen schon bei einer länger dauernden Beanspruchung in der normalen Lage nicht mehr aus.



Es besteht eine Notwendigkeit, gesamtschweizerisch die Lücke im sicherheitspolizeilichen Dispositiv zu schliessen. Ziel ist es, das Subsidiaritätsprinzip wieder in seiner ursprünglichen Bedeutung zur Geltung zu bringen und den heute zu schnell erforderlichen Einsatz der Armee zugunsten der zivilen Polizeibehörden auf ein rechtsstaatlich vertretbares Mass zu reduzieren.

Zur Erreichung dieses Ziels sind die heutigen Aufgaben- und Mittelverteilungen im Bereich innere Sicherheit möglichst systematisch und logisch zu gestalten. Hier muss dem – grundsätzlich selbstverständlichen, aber heute nicht konsequent umgesetzten – Prinzip zum Durchbruch verholfen werden, dass demjenigen die Mittel zur Verfügung gestellt werden, welchem eine Aufgabe obliegt.

Weiter müssen die Szenarien im Bereich Schengen bzw. EU und die verschiedenen Eskalationsstufen (normale Lage / besondere Lage / ausserordentliche Lage) berücksichtigt und in die Beurteilung einbezogen werden.

Variante 1: Kantone
Schliessung sämtlicher Lücken mit zum Teil vom Bund finanzierten kantonalen Kräften

| | | |
|---------------------------|---------------|------------------|
| zusätzlicher Kräftebedarf | A | |
| besondere Lage | K (B bez.) | K (ggs Ustü) |
| | | K |
| normale Lage | K (B bez.) | K |
| | Aufgaben Bund | Aufgaben Kantone |

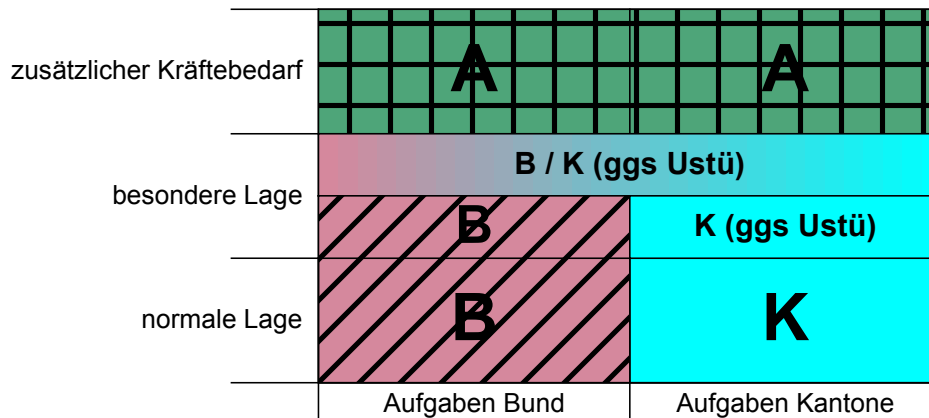
Variante 1: Kantone

A: Armee B: Bund K: Kantone

Die Kantone rekrutieren nach einem bestimmten Verteilschlüssel eine Anzahl zusätzlicher Polizeikräfte und sind dadurch in der Lage, auch die besondere Lage allein oder durch gegenseitige Unterstützung zu bewältigen. An die Ausbildungs- und Personalkosten dieser Kräfte bezahlt der Bund einen Anteil und lässt seine eigenen polizeilichen Aufgaben – natürlich nicht die Aufgaben der Armee und des GWK – durch die Kantone erfüllen. Der Bund kann auch in der besonderen Lage auf die Kräfte der Kantone zählen. Diese verpflichten sich zu dieser Aufgabenerfüllung vertraglich oder gesetzlich. Erst wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, werden primär professionelle Teile der Armee für den subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten der zivilen Polizeibehörden eingesetzt.

Variante 2: Mix

Kantonale Mittel für kantonale Aufgaben und Bundesmittel für Bundesaufgaben mit gegenseitiger subsidiärer Unterstützung



Variante 2: Mix

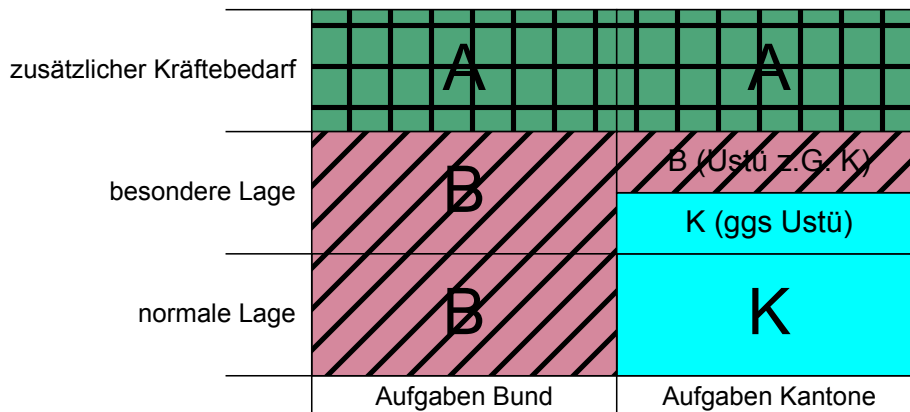
A: Armee B: Bund K: Kantone

Die Kantone bauen ihre Personalbestände mit eigenen Mitteln in dem Masse aus, dass sie in der Lage sind, ihre eigenen polizeilichen Aufgaben in der normalen und mit gegenseitiger Hilfe auch in der besonderen Lage zu erfüllen.

Der Bund kann aus dem FWK und dem GWK eigene Polizeikräfte bilden und sie im EJPD konzentrieren. Seine eigenen Aufgaben erfüllt der Bund dann grundsätzlich mit eigenen Mitteln und Kräften. Der polizeiliche Personalbestand ist so zu bemessen, dass auch die besondere Lage im Bereich der Aufgaben des Bundes zu bewältigen ist. Es kann bei dieser Variante aber auch eine gegenseitige Unterstützung zwischen Bund und Kantonen stattfinden.

Wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, ist der subsidiäre Sicherheits-einsatz durch geeignete Teile der Armee anzuordnen.

Variante 3: Bund
Schliessung sämtlicher Lücken mit Bundesmitteln und Ansiedlung zusätzlicher Polizeikräfte im EJPD



Variante 3: Bund

A: Armee B: Bund K: Kantone

Der Bund stellt zusätzliche Mittel zur Bildung von neuen Polizeikräften im EJPD und kann sie vorab aus dem FWK und aus dem personell aufgestockten GWK rekrutieren. Weiter können das Personal, das der Kanton Genf und die Stadt Bern für die Botschaftsbewachungen eingesetzt haben, vom Bund übernommen und als zivile Polizeikräfte ausgebildet werden. Der Bund erfüllt in der Folge seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben selber. Er kann in der besonderen und ausserordentlichen Lage durch die Kantone zur Unterstützung beigezogen werden.

Empfehlungen zum Kernproblem Lücke

- Mittelfristig wird die **Variante Mix** vorgeschlagen, die aus Gründen der Realisierbarkeit in verschiedenen zeitlichen Phasen geschehen soll.
 - Unverzüglich müssen Verträge und Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes abgeschlossen werden.
 - Anschliessend ist die zivile Polizeikomponente auf Stufe Bund zu schaffen und sukzessive zu verstärken. Unterstellt unter das EJPD können professionelle Teile der Armee, des GWK und weitere neue Kräfte polizeilich ausgebildet werden. Diese Kräfte nehmen vorerst die dauernden Aufgaben des Bundes wahr, während die Kantone in diesem Masse entlastet werden, bzw. sogar Kräfte von den Kantonen übernommen werden können (Botschaftsschutz).
 - Im Falle eines EU-Beitrittes kann schliesslich mit dem durch die wegfallenden Warenkontrollen frei werdenden GWK-Anteil das zivile sicherheitspolizeiliche Element auf Stufe Bund so weit ausgebaut werden, dass es in der Lage ist, auch Grossereignisse und die besondere Lage zu meistern.
 - In den Kantonen erfolgt der Personalausbau so, dass jedenfalls die normale, unter gegenseitiger Unterstützung aber auch die besondere Lage, zu bewältigen ist.
- Auch die **Variante Kantone** ist weiter zu untersuchen, da sie weitgehend auf dem heutigen System begründet ist und deshalb die Umsetzung keine grösseren rechtlichen Anpassungen erforderlich machen würde.
- Der seit Jahren ausgewiesene und unbestrittene Personalunterbestand beim GWK von 200 Einsatzkräften ist unverzüglich auszugleichen.

XXIV. Kernproblem Regionalisierung polizeilicher Aufgaben

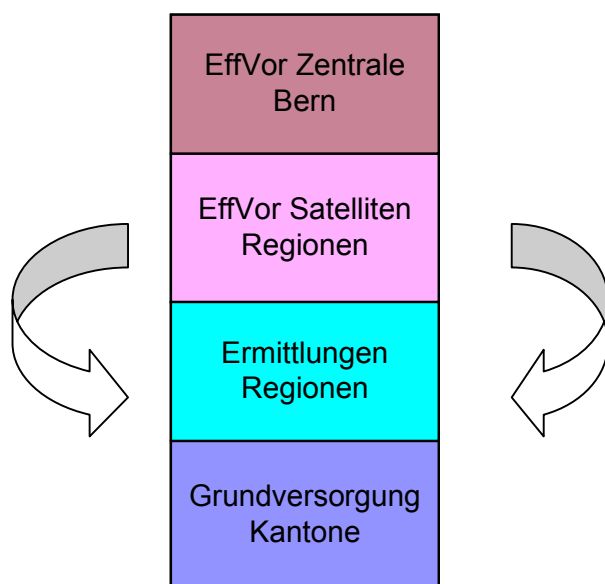
Das Modell von Polizei XXI geht von der Grundidee der Regionalisierung bestimmter polizeilicher Aufgaben aus. Die Anzahl der neu zu schaffenden Konkordate (3, 4 oder 6) ist noch unklar.

Sollten die kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeiten, wie in diesen Vorschlägen vorgesehen, teilweise regionalisiert werden, stellen sich Fragen grundsätzlicher Natur. Sie betreffen namentlich die allenfalls parallel dazu vorzunehmende Regionalisierung der Strafjustiz und die Koordination mit der gemäss Projekt Effizienzvorlage in einer späteren Phase ebenfalls zum Teil regional tätigen Bundeskriminalpolizei.

Eine einheitliche Strafprozessordnung wird die Zusammenarbeit in der Polizeiarbeit, der Strafverfolgung und der Rechtshilfe auch international wesentlich erleichtern. Sollte eine Regionalisierung auch des strafjustiziellen Bereichs angestrebt werden, ist die Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen Voraussetzung.

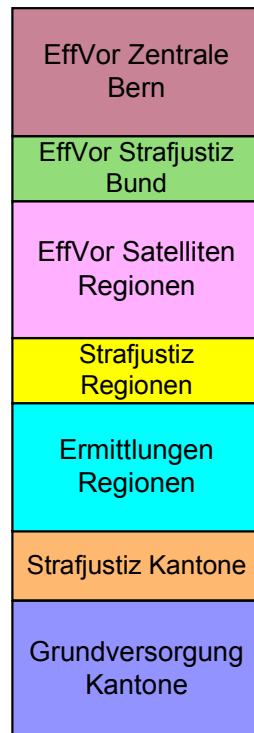
Für die Regionalisierung polizeilicher Aufgaben sind zwei Varianten diskutierbar.

Variante 1: Regionalisierung der polizeilichen Ermittlungen und der Spezialeinsätze



Die Ermittlungen und die Spezialeinsätze gemäss Polizei XXI werden regionalisiert, während die Anzeigen und Rapporte durch die örtlich zuständigen bisherigen Untersuchungs-, Anklage- und Gerichtsbehörden behandelt werden.

Variante 2: Regionalisierung der Ermittlungen und der Justiz



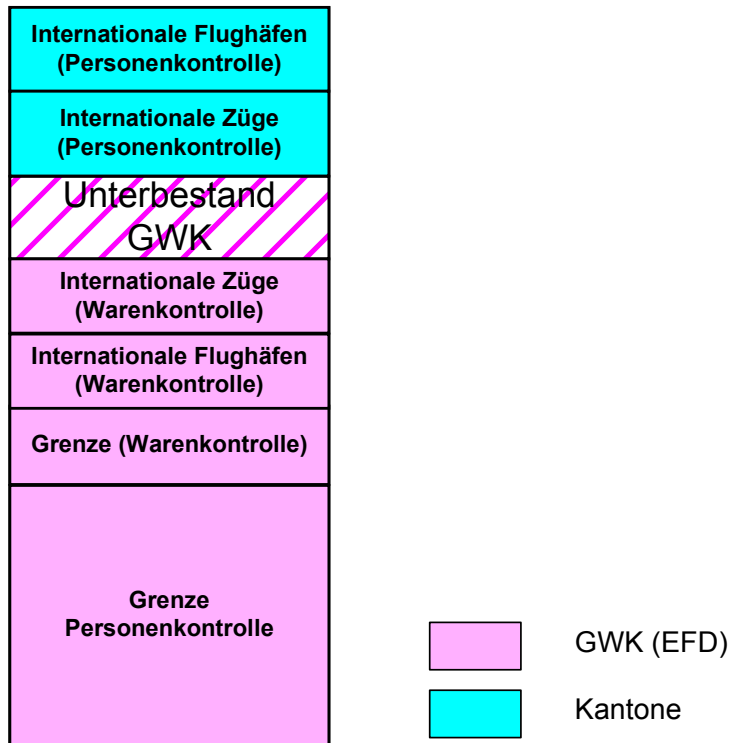
Zusätzlich zur Regionalisierung der Ermittlungen werden auch regional tätige Untersuchungs- und Anklagebehörden sowie regionale Gerichte geschaffen.

Empfehlung zum Kernproblem Regionalisierung

Variante 2 würde einen tiefgreifenden Einschnitt in die föderalistischen Strukturen der Justiz bedeuten und hätte einen enormen Ressourcen- und Koordinationsbedarf zur Folge. Zudem ist zweifelhaft, ob die Anzahl von Straffällen die Organisation einer regionalen Strafjustiz genügend auslasten könnte. Es wird deshalb empfohlen, ausschliesslich die **Variante 1** weiterzuverfolgen.

XXV. Kernproblem Grenze

Situation Heute: gemischter Vollzug, unklare Rechtslage



Heute nehmen die Kantone auf ihrem Territorium die polizeilichen Aufgaben wahr. Das GWK führt die grenzpolizeilichen Sicherheitskontrollen an den Strassengrenzübergängen, im Schiffsverkehr sowie im Gelände durch und macht mobile Kontrollen im Grenzraum. Weiter hat das GWK mit der Mehrheit der Grenzkantone Vereinbarungen abgeschlossen, die ihm bestimmte polizeiliche Tätigkeiten zur selbständigen Erfüllung übertragen. Auf internationalen Flughäfen sowie im internationalen Bahnverkehr sind die Kantone für die grenzpolizeilichen Aufgaben, das GWK für die Warenkontrolle zuständig. In den Regionalzügen wird auch die grenzpolizeiliche Personenkontrolle durch das GWK ausgeübt. Es kann somit heute von einem gemischten Vollzug der sicherheitspolizeilichen Aufgaben im Bereich Grenze gesprochen werden.

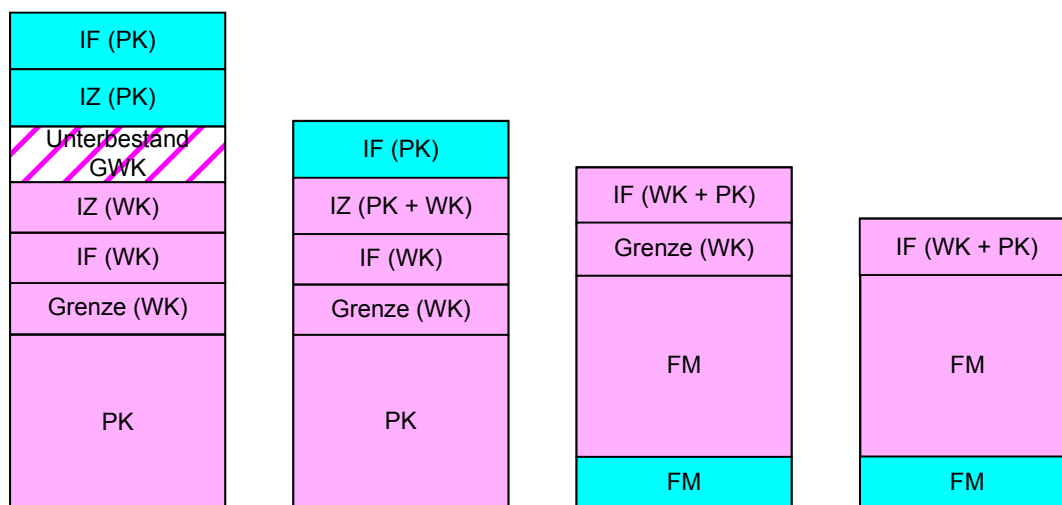
Rechtlich ist die Frage kontrovers, wem die Aufgabe der Grenzkontrolle zufällt. Dem Entscheid über diese Frage kommt aber ausschlaggebende Bedeutung hinsichtlich der Mittelzuteilung und der Finanzierung zu.

Ein weiteres Problem bildet die unzureichende gesetzliche Grundlage des Grenzwachtkorps für den Bereich der sicherheitspolizeilichen Aufgabenerfüllung, die es schon heute wahr nimmt. Mit der heutigen Rechtslage vereinbar ist lediglich, dass das GWK zugunsten der Kantonspolizei als Feststellungsorgan tätig wird und keinerlei Ermittlungen durchführt.

Bei der Frage der Grenzkontrollen ist zu berücksichtigen, dass sich ein Mitmachen der Schweiz an Schengen wesentlich auf das künftige System der inneren Sicherheit auswirkt (Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, Ausgleichsmassnahmen, Substitution der statischen Kontrollen an den Grenzen durch mobile Kontrollen im Grenzraum). Die Schweiz ist bei der Wahl der konkreten flankierenden Massnahmen frei. Mit Schengen und ohne EU-Mitgliedschaft muss aber die Warenkontrolle an der Grenze weiterhin durchgeführt werden.

Zwischen den Fragen der sicherheitspolizeilichen Lücke und den grenzpolizeilichen Personenkontrollen besteht insofern ein Zusammenhang, als das GWK je nach seiner Rolle in einem künftigen Modell unterschiedliche Funktionen hätte. Diese Interdependenz gilt es bei der Variantenwahl in Betracht zu ziehen.

Variante 1: Ausbau Status quo



Heute

ohne Schengen

mit Schengen

in EU

IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 FM: Flankierende Massnahmen nach Abbau Grenzkontrollen

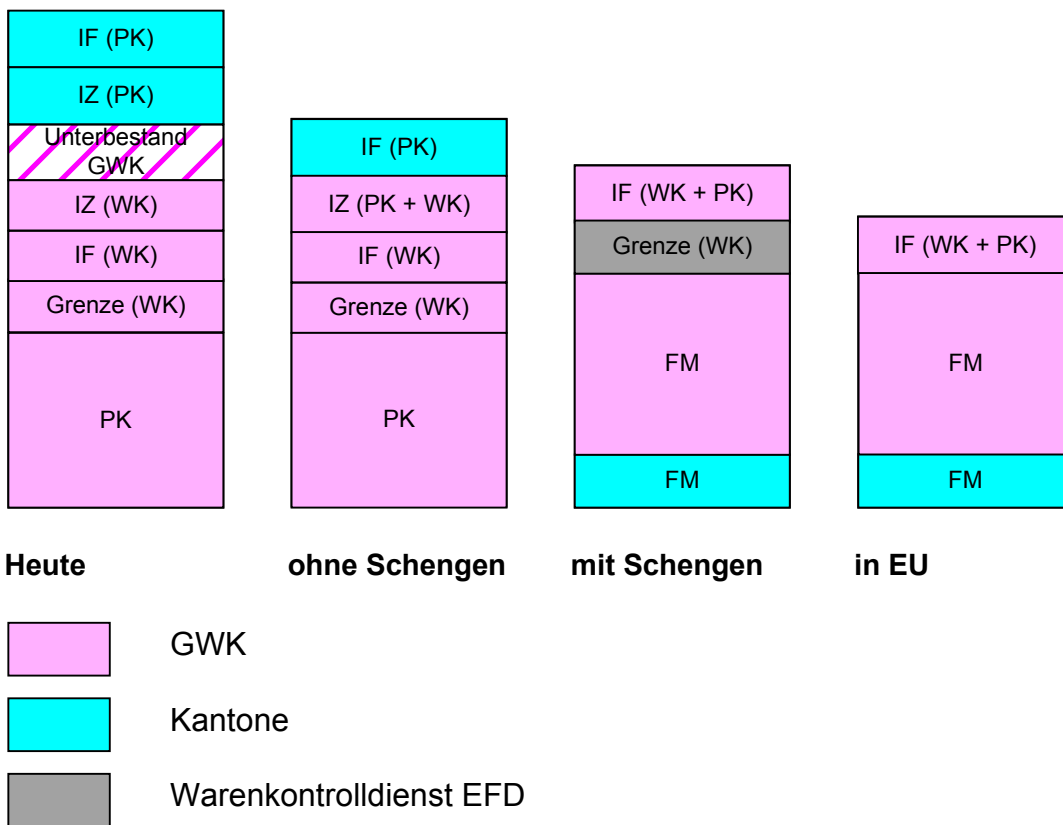
WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der Grenze

Bund und Kantone erfüllen fast die selben Aufgaben wie heute. Der Bund gleicht den Personalunterbestand im GWK von 200 Stellen aus. Zusätzlich übernimmt das GWK neu die Kontrollen in den internationalen Zügen, wo

es bereits die Warenkontrollen durchführt. Diese Lösung basiert auf der heutigen Aufgabenteilung im Bereich Grenze zwischen Bund und Kantonen und erreicht neue Synergien.

Die Kantone üben weiterhin die Grenzkontrollen in den internationalen Flughäfen aus, werden dafür aber vom Bund auch nicht entschädigt. Längerfristig sollten die Personenkontrollen dort aber durch den Bund wahrgenommen werden, weil die Flughäfen zu einer Aussengrenze werden, sobald eine Schengen-Assoziation oder ein EU-Beitritt der Schweiz erfolgt ist.

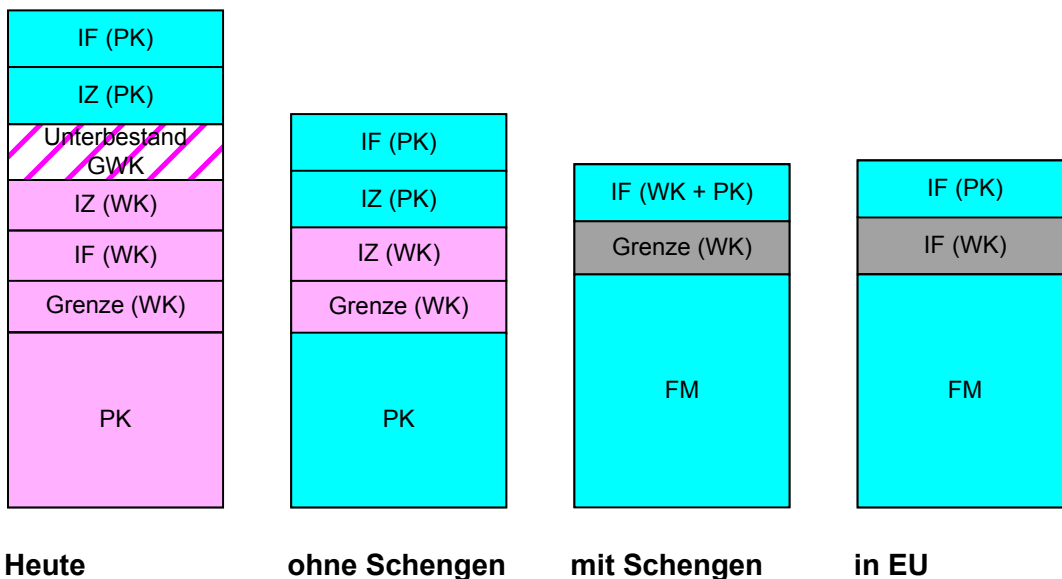
Variante 2 Bund
Vollzug sämtlicher Grenzkontrollen durch den Bund



Die grenzpolizeilichen Personenkontrollen in allen Verkehrsarten werden durch das dem EJPD zu unterstellende GWK (sinnvollerweise unter einem neuen Namen) wahrgenommen. Ohne Schengen wird auch die Warenkontrolle auf der Grenze, in internationalen Zügen und den internationalen Flughäfen durch das GWK ausgeübt, was Synergien schafft. Mit Schengen müsste ein neuer Warenkontrolldienst beim EFD geschaffen werden, der die verbleibenden Zollaufgaben auf der Grenze wahrnimmt, während das GWK neu die flankierenden Massnahmen nach dem Abbau der Grenzkontrollen durchführt. Die Grenzkantonspolizeikörper nehmen ihre Aufgaben im Grenzraum wahr, die durch das GWK nicht erfüllt werden können (z.B.

Durchführung von Ermittlungen). In der EU sind die Warenkontrollen nur noch an den Aussengrenzen (internationale Flughäfen) wahrzunehmen, was bei dieser Variante durch das GWK erfolgt.

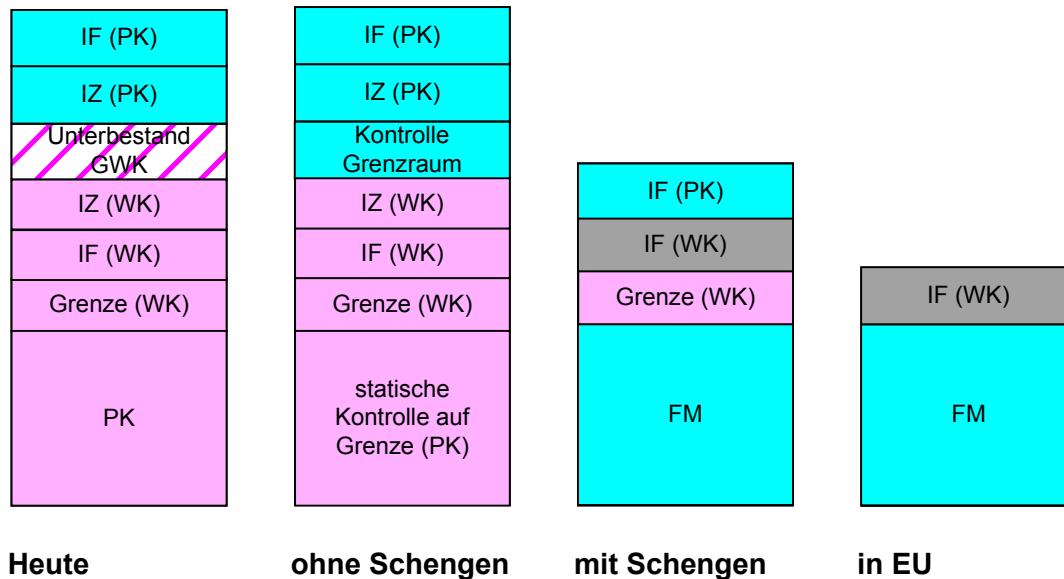
**Variante 3 Kantone
Vollzug sämtlicher grenzpolizeilicher Personenkontrollen durch kantonale Polizeiorgane**



Alle polizeilichen Aufgaben an der Grenze werden durch die kantonalen Polizeikörper auf Kosten der Kantone wahrgenommen, während das GWK beim Szenario ohne Schengen noch die Warenkontrollen in den internationalen Zügen und auf der Grenze ausübt. Mit Schengen wird das GWK mit dieser Variante aufgelöst und zu einem grossen Teil den Kantonspolizeikörper der Grenzkantone zugeteilt. Der Rest bleibt im EFD und wird als Warenkontrolldienst auf der Grenze während dem Szenario Schengen und in der gleichen Funktion auf den Internationalen Flughäfen bei einem allfälligen EU-Beitritt eingesetzt.

Variante 4 Mix

Statische grenzpolizeiliche Personenkontrollen durch den Bund, Kantone



Das GWK übt bis zum Szenario Schengen-Teilnahme bzw. EU-Beitritt die statischen Kontrollen an der Grenze aus, während die Kantone für die Durchführung der mobilen Kontrollen im Grenzraum zuständig sind. Diese Variante entspricht dem Grundsatz, dass in einem Raum eine Einsatzleitung für einen Auftrag zuständig sein soll, widerspricht jedoch den Bestrebungen nach Synergien unter dem Szenario ohne Schengen. Mit dieser Variante werden schon ohne Schengen die Kräfte des GWK frei, die heute im Bereich der mobilen Kontrollen eingesetzt sind. Sie könnten dann ausschliesslich Personen- und Warenkontrollen an der Grenze wahrnehmen. Mit Schengen macht das GWK bei dieser Variante noch die Warenkontrollen auf der Grenze, während die Kantone und das auf die Grenzkantone verteilte ehemalige GWK die flankierenden Massnahmen nach dem Abbau der Personenkontrollen an der Grenze ausüben würden.

Empfehlung zum Kernproblem Grenze

Die Grenze ist eine nationale Aufgabe, die koordiniert vom Bund wahrgenommen werden muss. Es wird empfohlen, kurzfristig die Variante 1 mit dem Ausbau des Status quo umzusetzen und mittelfristig auf die Variante 2 mit dem Vollzug sämtlicher Grenzkontrollen durch ein Bundesorgan zu wechseln. Somit sind die Varianten 1 und 2 weiter zu evaluieren, während auf die Weiterverfolgung der Varianten 3 (Kantone) und 4 (Mix) verzichtet werden kann.

XXVI. Polizeiliche Informationsverarbeitung

Sowohl beim Bund, beim Grenzwachtkorps, wie auch bei den Polizeikorps der Schweiz werden unterschiedliche Systeme für Journalführung und Rapportierung verwendet. Jede Stufe und Organisationseinheit plant und budgetiert überwiegend für sich selbst. Diese Prozesse weisen – um polizeilich und finanziell effizient zu sein – einen erheblichen Vernetzungs- und Koordinationsbedarf auf. Zwar existieren einige Organisationen, die sich mit der Koordination der Beschaffung von Informatikmitteln befassen, diese haben aber keine Möglichkeit, ihre Vorschläge durchzusetzen.

Im wesentlichen stehen die folgenden Themen im Bereich der Informationsverarbeitung im Vordergrund:

- Die Schaffung eines nationalen Polizei-Index ist wichtig. Es handelt sich dabei um ein Verzeichnis, mit dem die Polizeiorgane online klären können, ob eine Person oder Sache bereits andernorts in der Schweiz kriminalpolizeilich verzeichnet ist. Der Index dient auch der Beschleunigung von Rechtshilfehandlungen.
- Die von Polizei und EJPD dringend benötigte technische Weiterentwicklung der heutigen Netzwerke und der netzwerkgebundenen Applikationen, muss sichergestellt sein. Es braucht sichere Netzwerke für die Polizei und die Sicherheitsbehörden.
- Das Intranet KPKKS, das sich bewährt hat, muss in Richtung Intranet Polizei Schweiz ausgebaut werden, um weiteren Benutzern die chiffrierte Datenübermittlung zu ermöglichen und operative Informationen auszutauschen.
- Die Schaffung einer gemeinsamen Plattform für personen- und fallbezogene polizeiliche Informationsverarbeitung drängt sich auf. Vorher ist es nicht sinnvoll, die vorgesehenen Anpassungen für eine dringend erforderliche nationale Kriminalstatistik an die heterogenen, bestehenden Systeme vorzunehmen.
- In den bilateralen Verträgen zur polizeilichen Zusammenarbeit mit Deutschland und Österreich ist unter anderem ein Fahndungsaustausch im elektronischen Abrufverfahren zu realisieren. Technisch und administrativ dürfte die Umsetzung dieser Vertragsbestimmungen für die Schweiz mindestens den gleichen Aufwand bedeuten, wie er für den Vollanschluss an das Schengener Informationssystem notwendig wäre.
- Im Bereich der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen und des Datenschutzes wurde der KKJPD der Entwurf einer Konkordatslösung als Rechtsgrundlage für den Datenaustausch unter den Kantonen vorgelegt. Der Bund könnte sich gestützt auf Art. 48 Abs. 2 BV an dieser Regelung beteiligen. Die KKJPD würde eine bundesgesetzliche Lösung der eher schwerfälligen Konkordatslösung vorziehen.

XXVII. Gesamtschweizerische Anerkennung des Polizeiberufs

Das schweizerische Polizeiinstitut SPI sowie die paritätische Kommission der schweizerischen Vereinigung städtischer Polizeichefs (SVSB), die Konferenz kantonaler Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Verband schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) bemühen sich im Moment darum, eine eidgenössische Anerkennung des Polizeiberufes zu erreichen. Diese Bestrebungen sind ausserordentlich wichtig für die Glaubwürdigkeit und die Vertrauenswürdigkeit des Polizeiberufes in der Schweiz und zur Abgrenzung der zum Teil unter dem Titel Polizei tätigen privaten Sicherheitsunternehmungen. Rechtlich braucht es dazu keine Gesetzesänderung, sondern lediglich eine vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zu erarbeitende Mindestverordnung für den Polizeilehrgang. Sobald dieses Reglement vom BBT anerkannt wird, kann ein eidgenössisch anerkannter Fachausweis für Polizeibeamte erworben werden.

XXVIII. Ausbildung

Zusammen mit Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden bearbeitet das SPI die Integration der polizeilichen Bildung in das eidgenössische Bildungssystem (Projekt Höhere Berufsbildung). Langfristig wird eine gewisse Vereinheitlichung der Polizeiausbildung und die Durchsetzung einer Unité de Doctrine angestrebt.

Das nordwestschweizerische Polizeikonkordat plant in Zusammenarbeit mit dem VBS eine einheitliche Ausbildung für das gesamte Konkordat in Bern. Die Vereinheitlichungsbestrebungen im Ausbildungsbereich sind zu begrüssen. Die Koordination zwischen den verschiedenen Projekten und die gute Kommunikation sind jedoch sicherzustellen.

Das Nachdiplomstudium Wirtschaftskriminalität, das in Luzern und an der Haute Ecole de Gestion in Neuenburg absolviert werden kann, kann von Absolventen einer höheren beruflichen Ausbildung (z.B. dipl. Steuerexperte, dipl. Wirtschaftsprüfer, Betriebsökonom HWV) oder von Praktikerinnen und Praktikern mit mehrjähriger Berufserfahrung ohne akademische oder höhere Fortbildung absolviert werden. Die bisherigen Ausbildungsbemühungen in der Schweiz gehen in die richtige Richtung. Sie sind ein wichtiger Umsetzungsfaktor in allen Bereichen der inneren Sicherheit. Die Stellung des Bundes in der schweizer Polizei- und Justizausbildung soll weiter verstärkt werden.

XXIX. Sofortmassnahmen

Gemäss Zeitplan wird der USIS-Schlussbericht und Realisierungsplan im Frühjahr 2003 vorliegen. Einzelne Probleme haben indessen dringlichen Charakter, und es müssen dafür vorher Lösungen gefunden oder Massnahmen ausgelöst werden (Sofortmassnahmen).

Im Verlaufe der bisherigen Arbeiten im Rahmen von USIS wurden verschiedene Problemstellungen auf Dringlichkeit überprüft. In den Bereichen Sicherheit im Luftverkehr, völkerrechtliche Schutzpflichten, Schaffung eines gesamtschweizerischen Planungsgremiums, Informationsverarbeitung und Schaffung eines nationalen Polizei-Index werden Sofortmassnahmen als notwendig erachtet. Sie dienen dem Zeitgewinn und beeinträchtigen die Handlungsfreiheit in Bezug auf die Variantenwahl nicht.

XXX. Sofortmassnahme: Sicherheit im Luftverkehr

Die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr ist eine Aufgabe des Bundes mit dauerhaftem Charakter, die durch Sicherheitsbeauftragte erfüllt wird. Diese Kräfte werden grösstenteils aus den kantonalen und städtischen Polizeikorps rekrutiert und vom Bund bezahlt. Viele Kantone haben ihr Engagement aus Gründen der knappen Personalressourcen stark reduziert oder gänzlich eingestellt. Polizei XXI sieht für diesen Bereich unter dem Titel Dienstleistungen einen selektiven Abbau vor. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf.

Variante 1

Mit den Polizeikorps der Kantone und Städte, die bereit sind, die Aufgaben im Luftverkehr weiterhin wahrzunehmen, werden vertraglich bindende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Variante 2

In Zukunft nimmt der Bund seine Aufgaben im Bereich Sicherheit im Luftverkehr mit eigenen Mitteln wahr. Die Personalressourcen lassen sich zunächst aus dem GWK oder aus dem FWK bzw. anderen professionellen militärischen Formationen gewinnen. Mittelfristig können diese Kräfte als neue zivile sicherheitspolizeiliche Formation aus dem EFD und dem VBS herausgelöst, professionalisiert und polizeilich ausgebildet werden.

Variante 3

Der Bund setzt als Sofortmassnahme weiterhin Angehörige des GWK sowie zugleich professionelle militärische Mittel ein, die als Bedienstete des Bundes und nicht als Angehörige der Armee eingesetzt werden.

Variante 4

Der Bund überträgt die Aufgabe im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr privaten Sicherheitsunternehmen und bezahlt sie.

Empfehlung im Bereich Sicherheit im Luftverkehr

Die Variante 1 ist unverzüglich in die Tat umzusetzen. Sofortiger Handlungsbedarf besteht somit im Abschluss von bindenden Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen, die die Sicherheit im Luftverkehr weiterhin gewährleisten wollen. Der unterstützenden Einsatz des GWK und ein verstärkter Einsatz des FWK gemäss Variante 3 ist zusätzlich erforderlich und wurde bereits initiiert.

Empfehlung Vorbereitung rechtlicher Anpassungen

Es fehlt eine gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Aufgabenerfüllung durch Polizeikräfte der Armee und die Erfüllung anderer Polizeiaufgaben des Bundes durch Bundesorgane, namentlich durch das Bundesamt für Polizei und das Grenzwachtkorps. Die Arbeiten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage sind deshalb unverzüglich an die Hand zu nehmen. Dies stellt eine strategische Sofortmassnahme zur Schaffung der Handlungsfreiheit für einen eventuellen Einsatz von eigenen Polizeikräften des Bundes in Zukunft dar und dient dem Zeitgewinn.

**XXXI. Sofortmassnahme Erfüllung
völkerrechtlicher Schutzpflichten**

Gestützt auf Vereinbarungen mit dem Kanton Genf und der Stadt Bern werden die Botschaftsbewachungen, die eine Aufgabe des Bundes darstellen, von den erwähnten Korps wahrgenommen, wobei der Bund 80 % davon bezahlt. Eine Aufstockung dieser Kräfte wird seit längerer Zeit verlangt und erscheint ausgewiesen.

Variante 1

Die Gesuche um Aufstockung für Botschaftsbewachungen im Umfange von 15 Personaleinheiten in Genf und von 30 Personaleinheiten in Bern für das Jahr 2002 und die anschliessende sukzessive Verstärkung des Botschaftsschutzes bis zum erforderlichen Endbestand von 80 Personaleinheiten in Bern und 120 in Genf werden gutgeheissen.

Variante 2

Der Bund nimmt diese Aufgabe in Zukunft mit eigenen Mitteln wahr und rekrutiert die dazu erforderlichen Kräfte aus dem GWK, dem FWK oder anderen professionellen militärischen Formationen, die er ins EJPD integrieren kann.

Empfehlung Sofortmassnahme Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten

Variante 2 kann aus organisatorischen Gründen und in Ermangelung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage nicht unmittelbar realisiert werden und eignet sich deshalb nicht als Sofortmassnahme. Es ist deshalb die Variante 1 zu realisieren und die Aufstockung der Personalbestände in Genf und Bern für das Jahr 2002 zu bewilligen. Diese Aufstockung hat für den Bund jährlich wiederkehrende Kosten von 3,75 Mio. Franken zur Folge.

XXXII. Empfehlung Gründung eines Gremiums zur Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung

Wie bereits erwähnt ist die einheitliche Planung und Beschaffung im Bereich der Informatik besonders wichtig, es ist aus diesem Grund als Sofortmassnahme ein Gremium zur Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS) zu schaffen, das den Kernbereich der inneren Sicherheit in den gesamtschweizerischen Kontext stellt.

XXXIII. Empfehlung Schaffung eines Nationalen Polizei-Index

Die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz haben heute keine Übersicht über gemeinsame kriminalpolizeiliche Daten, weil sie gemeinsame, allen Beteiligten offene Datenbasis im Online-Zugriff fehlt.

Es wird deshalb empfohlen, dass der Bund zusammen mit den anderen schweizerischen Polizeibehörden einen nationalen Polizei-Index schafft, der nachweist, ob eine bestimmte Person in einem Informationssystem der beteiligten Behörden verzeichnet ist. Dies erleichtert die Vornahme von Amts- und Rechtshilfehandlungen und dient der Koordination unter den verschiedenen Dienststellen und der Beschleunigung der damit verbundenen Abläufe.

XXXIV. Empfehlung Sicherstellung der Ausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI)

Das schweizerische Polizeiinstitut führt jährlich rund 70 Kurse durch (Offiziers- und Unteroffizierskurse, Spezialistenkurse und eine Polizei-aspirantenausbildung), an denen ca. 4'000 Polizeibeamtinnen und -beamten teilnehmen. Das SPI ist damit die anerkannte, zentrale schweizerische Ausbildungsorganisation in Polizeifachfragen. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Kantone und des Bundes. Seit 1998 sind auch aufgrund neuer Ausbildungsbedürfnisse der Kantone, vor allem aber wegen der Ausbildungsbedürfnisse der Polizeiorgane des Bundes Restrukturierungen im Gange.

Das EJPD erhöhte aufgrund seiner zusätzlichen Bedürfnisse die Beiträge an das SPI namhaft. Das Konzept zum Ausbau des SPI umfasst den Bau einer den neuen Bedürfnissen entsprechenden Ausbildungsstätte in Neuen-



burg, die Professionalisierung der Ausbildung in personeller und organisatorischer Hinsicht und die Verbreiterung der Führungsstrukturen des Instituts.

Das neue Schulungsgebäude wird maximal 30 Mio. Franken kosten, wobei der Bund und die Kantone sich durch eine Unterstützung der baulichen Massnahmen in finanzieller Hinsicht beteiligen sollten.

Anhang zur Zusammenfassung von USIS II

Polizei XXI

Layouts gemäss Polizei XXI

| | Layout A | Layout B | Layout C | Layout D | Layout E | Layout F | |
|------------------------|----------|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------|
| SGF 'Voisin' | Kantone | Kantone | Kanton | Kanton | Kanton | Kanton | |
| SGF 'Grundversorgung' | Bund | 1 Konkordat | | | | | |
| SGF 'Dienstleistungen' | | | | | | | |
| SGF 'Gewässer' | | | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | |
| SGF 'Prävention' | | | 3 Konkordate | 4 Konkordate | Bund | 6 Konkordate | |
| SGF 'Strassenverkehr' | | | | | | | |
| SGF 'Spezialeinsätze' | | | | | 6 Konkordate | | |
| SGF 'Ermittlungen' | | | | | | | |
| SGF 'Grenze' | | | Bund | Bund | Bund | Bund | Bund |

Die strategischen Geschäftsfelder (blau), in die die Polizeiarbeit aufgeteilt wurde, werden in den sechs verschiedenen Layouts (rot) unterschiedlichen Ebenen (Kantonen, Bund und neu zu schaffenden suprakantonalen Konkordaten) zugeteilt. Layout C und F wurde von der KKJPD am 21.5.2001 zur Weiterarbeit an Polizei XXI in Auftrag gegeben. Weiter will die KKJPD die Ausarbeitung einer zusätzlichen Variante auf der Basis der vier aktuell bestehenden Polizeikonkordate, also namentlich nicht basierend auf der in Layout D dargestellten Variante mit neuen, suprakantonalen Konkordaten.

Darstellung der Strategischen Geschäftsfelder von Polizei XXI und der Stossrichtung für die Zukunft

| SGF | Beschreibung | Beurteilung | strategische Stossrichtung |
|-------------------------|--|--|----------------------------|
| Voisin | Bildet in Agglomerationen mit besonderer Gefährdung die Verbindung zur Bevölkerung mit den Schwerpunkten Verhinderung krimineller Aktivitäten und Vermittlung. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | ausbauen |
| Grundversorgung | Beinhaltet die flächendeckende, polizeiliche Grundversorgung mit den Themen Alltagskriminalität, Verkehr und Sicherheit. | hohe Bedeutung; starke Position | selektiv ausbauen |
| Spezialeinsätze | Umfasst die professionelle Intervention bei grösseren Ereignissen. | hohe Bedeutung; starke Position | halten |
| Prävention | Umfasst Konzeption und Koordination der Präventionsarbeit sowie die Beratung und Ausbildung der Polizeikräfte und der Partnerorganisationen. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | ausbauen |
| Strassenverkehr | Deckt das gesamte Strassenverkehrsnetz ab mit den Schwerpunkten Hilfeleistung, Gerichtspolizei und Repression auf den Hauptverkehrsachsen. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |
| Gewässer | Deckt Aufgaben im Bereich Hilfeleistung und Gerichtspolizei auf Gewässern ab. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |
| Ermittlungen | Beinhaltet die Verbrechensbekämpfung in den Kriminalräumen. | hohe Bedeutung; starke Position | halten |
| Grenze | Umfasst die grenzpolizeilichen Kontrollen. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | selektiv abbauen |
| Dienstleistungen | Fasst die Aufgaben (Produkte, Dienstleistungen) zusammen, welche die Polizeien im Auftrag Dritter gegen oder ohne Entschädigung erbringen. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |

Nur bei den gelb markierten Strategischen Geschäftsfeldern handelt es sich um eigentliche Schnittstellen zu USIS. Bei den restlichen Aufgaben ist man sich einig, dass die Bearbeitung auch in Zukunft in den Kantonen erfolgen soll.

Zuteilung der strategischen Geschäftsfelder gemäss Polizei XXI an die unterschiedlichen Aufgabenträger

| Layout | Kantone | Konkordat | Bund |
|----------|---|---|---|
| A | Voisin | _____ | Grundversorgung, Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Gewässer, Ermittlungen, Dienstleistungen, Grenze |
| B | Grundversorgung, Dienstleistungen, Voisin | 1 Konkordat: Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Gewässer, Ermittlungen | Grenze |
| C | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 3 Konkordate: Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Ermittlungen | Grenze |
| D | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 4 Konkordate: Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze, Ermittlungen | Grenze |
| E | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 6 Konkordate: Spezialeinsätze, Ermittlungen | Prävention, Strassenverkehr, Grenze |
| F | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 6 Konkordate: Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze, Ermittlungen | Grenze |

Layout C wird von Polizei XXI als polizeitaktisch bzw. betriebswirtschaftlich interessant und politisch realisierbar betrachtet, da es sich gut aus den vier bestehenden Konkordaten heraus entwickeln lasse. Layout F wird als betriebswirtschaftlich weniger interessant beurteilt, konzentriert sich jedoch polizeitaktisch vorteilhaft auf je einen Kriminalraum. Politisch lasse sich dieses Modell wahrscheinlich realisieren.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage und Rahmenbedingungen | 1 |
| 1.1 | Allgemeines zu USIS | 1 |
| 1.2 | Auftrag von USIS II | 2 |
| 1.3 | Revisionsbedarf im System der inneren Sicherheit | 3 |
| 1.4 | Ziele der Revision des Systems der inneren Sicherheit | 5 |
| 1.4.1 | Lage im Bereich innere Sicherheit | 5 |
| 1.4.2 | Strategische Zielsetzung | 6 |
| 1.4.2.1 | Grundsätzliches | 6 |
| 1.4.2.2 | Strategische Zielformulierung | 7 |
| 1.4.2.3 | Strategische Modelle und Varianten | 7 |
| 1.4.3. | Finanzielle und personelle Auswirkungen | 8 |
| 1.5 | Internationale Sicherheitszusammenarbeit | 8 |
| 1.5.1 | Allgemeine Entwicklung | 8 |
| 1.5.2 | Entwicklung in der EU | 9 |
| 1.5.2.1 | Allgemeines | 9 |
| 1.5.2.2 | Bedeutung der Entwicklung in der EU für die Schweiz | 10 |
| 1.6 | Zusammenhang mit anderen Projekten | 11 |
| 1.6.1 | Bedeutung anderer strategischer Projekte für USIS | 11 |
| 1.6.2 | Polizei XXI | 12 |
| 1.6.3 | PESEUS | 14 |
| 1.6.4 | Armee XXI | 14 |
| 1.6.5 | Bevölkerungsschutz | 15 |
| 1.6.6 | Effizienzvorlage (EffVor / f4) | 16 |
| 1.6.7 | Futuro (Zukunftsstrategien des GWK) | 16 |
| 1.6.8 | Vereinheitlichung Strafprozessrecht | 18 |
| 1.7 | Informationsverarbeitung | 18 |
| 1.7.1 | Ausgangslage | 18 |
| 1.7.2 | Informationssysteme | 19 |
| 1.7.3 | Informationshaushalte | 19 |
| 1.7.4 | Kommunikationssysteme | 19 |
| 1.7.4.1 | Polycom: Funkgestützte Sprach- und Datenübermittlung | 20 |
| 1.7.5 | Gemeinsames weiteres Vorgehen im Bereich Informationsverarbeitung | 20 |
| 1.8 | Schaffung einer nationalen Kriminalstatistik | 21 |
| 1.8.1 | Ausgangslage | 21 |
| 1.8.2 | Projekt Revision der polizeilichen Kriminalstatistik | 21 |
| 1.8.3 | Handlungsbedarf für eine nationale polizeiliche Kriminalstatistik | 21 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2 | Grundsätzliche Strategien | 23 |
| 2.1 | <i>Dreidimensionale Untersuchung des Systems der inneren Sicherheit</i> | 23 |
| 2.1.1 | Sachlich-organisatorische Achse | 23 |
| 2.1.2 | Zeitachse | 23 |
| 2.1.3 | Lageachse | 24 |
| 2.1.3.1 | Normale Lage | 24 |
| 2.1.3.2 | Besondere Lage | 24 |
| 2.1.3.3 | Ausserordentliche Lage | 24 |
| 2.1.4 | Darstellung der drei Achsen im Modell | 25 |
| 2.2 | <i>Strategische Thesen</i> | 25 |
| 2.3 | <i>Beurteilung der Thesen im Lichte des Bundesverfassungsrechts</i> | 27 |
| 3 | Künftige Aufgabenteilung im System der inneren Sicherheit | 30 |
| 3.1 | <i>Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen</i> | 30 |
| 3.1.1 | Reorganisationsvorschläge von Polizei XXI | 30 |
| 3.1.2 | Darstellung von Polizei XXI | 31 |
| 3.1.3 | Beurteilung der strategischen Geschäftsfelder und der strategischen Stossrichtung von Polizei XXI | 32 |
| 3.1.3.1 | Grenze: selektiver Abbau | 32 |
| 3.1.3.2 | Dienstleistungen: selektiver Abbau | 32 |
| 3.1.4 | Beurteilung der strategischen Modelle (Layouts) | 32 |
| 3.1.4.1 | Strategische Überlegungen zu Polizei XXI | 34 |
| 3.1.4.2 | Schnittstellen von Polizei XXI zur Erfüllung von Bundesaufgaben | 34 |
| 3.1.4.3 | SGF Voisin und Grundversorgung | 34 |
| 3.1.4.4 | SGF Prävention | 35 |
| 3.1.4.5 | SGF Dienstleistungen | 35 |
| 3.1.4.6 | SGF Gewässer | 36 |
| 3.1.4.7 | SGF Strassenverkehr | 36 |
| 3.1.4.8 | SGF Spezialeinsätze | 36 |
| 3.1.4.9 | SGF Ermittlungen | 37 |
| 3.1.4.10 | SGF Grenze | 38 |
| 3.1.4.11 | Rechtliche Anpassungen | 39 |
| 3.1.5 | Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee in Funktion zur Lageentwicklung | 39 |
| 3.1.5.1 | Ausgangslage | 39 |
| 3.1.5.2 | Festlegen von generell-abstrakten Einsatzschwellen? | 40 |
| 3.1.5.3 | Folgen für die subsidiären Sicherungseinsätze der Armee in Zukunft | 40 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.2 | <i>Aufgaben auf Stufe Bund</i> | 41 |
| 3.2.1 | Grundsätzliche Zuständigkeit des EJPD für die innere Sicherheit | 41 |
| 3.2.2 | Funktionalität und Zuordnung des GWK | 42 |
| 3.2.3. | Kein Einsatz des Zivilschutzes für polizeiliche Aufgaben | 42 |
| 3.3 | <i>Stadt- und Gemeindepolizeien</i> | 43 |
| 3.4 | <i>Bahnsicherheit</i> | 43 |
| 3.4.1 | Bedeutung der Sicherheitsmassnahmen in Bahnen | 43 |
| 3.4.2 | Bahnpolizei | 44 |
| 3.4.3 | Securitrans | 44 |
| 3.4.4 | Erste Beurteilung | 45 |
| 3.4.5 | Varianten | 45 |
| 3.4.5.1 | Variante 1: Bahnsicherheit als Aufgabe des Bundes | 45 |
| 3.4.5.2 | Variante 2: Bahnsicherheit als Aufgabe für die Bahnunternehmen und die Bahnpolizei | 46 |
| 3.4.5.3 | Variante 3: Bahnsicherheit als Aufgabe der Kantone und der Bahnpolizei | 46 |
| 3.5 | <i>Private Sicherheitsdienste</i> | 46 |
| 3.5.1 | Einsatz privater Sicherheitsdienste in der inneren Sicherheit | 46 |
| 3.5.2 | Einsatz von Privaten zur Füllung der Lücken? | 47 |
| 4 | Kernproblem Lücke: Mangel an ziviler sicherheitspolizeilicher Kapazität | 48 |
| 4.1 | <i>Was ist die Lücke?</i> | 48 |
| 4.1.1 | Personalmangel struktureller, systembedingter Art in der inneren Sicherheit | 48 |
| 4.1.2 | Personalmangel bei den Kantonen | 48 |
| 4.1.3 | Personalmangel beim Bund | 49 |
| 4.1.3.1 | Personalmangel im EJPD | 49 |
| 4.1.3.2 | Personalmangel beim GWK | 49 |
| 4.2 | <i>Sicherheitspolizeiliche Aufgaben des Bundes und der Kantone</i> | 50 |
| 4.2.1 | Die Polizeiorgane des Bundes | 50 |
| 4.2.2 | Polizeiliche Aufgaben der Kantone | 51 |
| 4.2.2.1 | Ständige sicherheitspolizeiliche Aufgaben in Bundesverantwortung | 52 |
| 4.3 | <i>Varianten zum Kernproblem Lücke</i> | 53 |
| 4.3.1 | Variante: 1 Kantone Schliessung sämtlicher Lücken mit (teilweise vom Bund finanzierten) kantonalen Kräften | 54 |
| 4.3.2 | Variante: 2 Mix Kantonale Mittel für kantonale Aufgaben und Bundesmittel für Bundesaufgaben mit subsidiärer gegenseitiger Hilfe | 55 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 4.3.3 | Variante: 3 Bund Schliessung sämtlicher Lücken mit Bundesmitteln und Ansiedlung zusätzlicher Polizeikräfte im EJPD | 56 |
| 4.4 | Beurteilung der Varianten | 57 |
| 4.4.1 | Rechtliche Beurteilung | 57 |
| 4.4.2 | Im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen | 58 |
| 4.4.3 | In Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen /mit Schengen / in EU | 58 |
| 4.4.4 | In Bezug auf die Aufgabenerfüllung in der besonderen Lage und nach Ausschöpfung der zivilen Mittel | 59 |
| 4.4.5 | In Bezug auf die Führbarkeit | 60 |
| 4.4.6 | In Bezug auf die Machbarkeit | 61 |
| 4.4.7 | Hinsichtlich der Ressourcen (Effizienzgewinn, Personal) | 61 |
| 4.4.8 | In Bezug auf die Informationsverarbeitung | 62 |
| 4.4.9 | Priorisierung | 62 |
| 4.4.9.1 | Stellungnahme zur Variante 1 Kantone | 62 |
| 4.4.9.2 | Stellungnahme zur Variante 2 Mix | 63 |
| 4.4.9.3 | Stellungnahme zur Variante 3 Bund | 63 |
| 4.4.10 | Empfehlungen | 64 |
| 4.4.10.1 | Phasenweise Umsetzung der Variante Mix | 64 |
| 4.4.10.2 | Weiterverfolgung der Variante Kantone | 64 |
| 4.4.10.3 | Empfehlung: Ausgleichung des Personalunterbestandes beim GWK | 65 |
| 5 | Kernproblem Regionalisierung polizeilicher Aufgaben | 66 |
| 5.1 | Grundsätzliche Überlegungen | 66 |
| 5.2 | Das Modell von Polizei XXI | 66 |
| 5.3 | Einheitliche Strafprozessordnung als Voraussetzung | 67 |
| 5.4 | Schnittstellen zur Kriminalpolizei des Bundes | 67 |
| 5.5 | Beschreibung der Varianten | 68 |
| 5.5.1 | Variante 1: Regionalisierung der Ermittlungen | 68 |
| 5.5.2 | Variante 2: Regionalisierung der Ermittlungen und der Justiz | 69 |
| 5.5.3 | Beurteilung der Varianten | 69 |
| 5.5.3.1 | Rechtliche Beurteilung | 69 |
| 5.5.3.2 | Beurteilung im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen | 70 |
| 5.5.3.3 | Beurteilung in Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen/ mit Schengen/in EU | 71 |
| 5.5.3.4 | Beurteilung in Bezug auf die Lageentwicklung | 71 |
| 5.5.3.5 | Beurteilung bezüglich der Schliessung der sicherheits- polizeilichen Lücken | 71 |
| 5.5.3.6 | Beurteilung in Bezug auf die Ressourcen | 71 |
| 5.5.3.7 | Beurteilung hinsichtlich der Informationsverarbeitung | 71 |
| 5.5.3.8 | Beurteilung in Bezug auf die Einfachheit der Strukturen | 72 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 5.5.3.9 | Beurteilung in Bezug auf die Führbarkeit | 72 |
| 5.5.3.10 | Empfehlung | 72 |
| 6 | Kernproblem Grenze | 73 |
| 6.1 | <i>Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund (GWK)</i> | 73 |
| 6.2 | <i>Gemischter Vollzug Bund/Kantone</i> | 74 |
| 6.3 | <i>Bestehende und künftige Probleme</i> | 75 |
| 6.3.1 | Rechtliche Probleme | 75 |
| 6.3.2 | Probleme des Personalbestandes | 76 |
| 6.3.3 | Abgrenzung Grenzkontrolle / polizeiliche Personenkontrolle | 76 |
| 6.3.4 | Revision des Zollgesetzes | 77 |
| 6.3.5 | Anforderungen des Schengener Systems | 78 |
| 6.4 | <i>Zusammenhang zwischen der Frage der grenzpolizeilichen Personenkontrolle und jener der sicherheitspolizeilichen Lücke</i> | 79 |
| 6.5 | <i>Beschreibung möglicher Varianten</i> | 80 |
| 6.5.1 | Variante 1: Ausbau Status quo | 80 |
| 6.5.2 | Variante 2 Bund: Vollzug sämtlicher Grenzkontrollen durch ein Bundesorgan | 81 |
| 6.5.3 | Variante 3 Kantone: Vollzug sämtlicher grenzpolizeilicher Personenkontrollen durch kantonale Polizeiorgane | 82 |
| 6.5.4 | Variante 4 Mix: Statische grenzpolizeiliche Personenkontrollen durch den Bund, mobile grenzpolizeiliche Personenkontrollen im Grenzraum durch die Kantone | 83 |
| 6.5.5 | Beurteilung der Varianten | 84 |
| 6.5.5.1 | Rechtliche Beurteilung | 84 |
| 6.5.5.2 | Beurteilung im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen | 84 |
| 6.5.5.3 | Beurteilung in Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen/ mit Schengen/in EU | 85 |
| 6.5.5.4 | Beurteilung in Bezug auf die Aufgabenerfüllung in der besonderen und ausserordentlichen Lage | 87 |
| 6.5.5.5 | Beurteilung in Bezug auf die Varianten zur Schliessung der sicherheitspolizeilichen Lücken | 87 |
| 6.5.5.6 | Beurteilung in Bezug auf die Ressourcen | 88 |
| 6.5.5.7 | Beurteilung in Bezug auf die Informationsverarbeitung | 88 |
| 6.5.5.8 | Beurteilung in Bezug auf die Einfachheit der Strukturen | 88 |
| 6.5.5.9 | Beurteilung in Bezug auf die Führbarkeit | 88 |
| 6.5.5.10 | Empfehlung | 89 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7 | Polizeiliche Informationsverarbeitung | 90 |
| 7.1 | <i>Ausgangslage</i> | 90 |
| 7.2 | <i>Applikationen in den Kantonen, Auswirkungen auf den Bund</i> | 90 |
| 7.3 | <i>Applikationen beim Bund</i> | 91 |
| 7.3.1 | Von Bund und Kantonen gemeinsam genutzte Applikationen | 91 |
| 7.4 | <i>Zusammenarbeit im Bereich der Informationsverarbeitung</i> | 92 |
| 7.5 | <i>Planung und Problemlösungen</i> | 93 |
| 7.5.1 | Nationaler Polizei-Index (Index CCPCS) | 93 |
| 7.5.2 | Sichere Netzwerke für die Polizei und die Sicherheitsbehörden | 93 |
| 7.5.3 | Ausbau des Intranet KKPKS | 94 |
| 7.5.4 | Gemeinsame Plattform für personen- und fallbezogene polizeiliche Informationsverarbeitung | 94 |
| 7.5.5 | Nutzung des Lagedarstellungssystems der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) für die Polizei und Sicherheitsbehörden | 95 |
| 7.5.6 | Zugriff auf Informationen von Europol und aus dem Schengener Informationssystem | 95 |
| 7.5.7 | Gesetzliche Rahmenbedingungen, Datenschutz | 95 |
| 7.5.8 | Polizeiliche Systeme in der Schweiz | 96 |
| 7.5.9 | Empfehlung | 96 |
| 8 | Ausbildung | 97 |
| 8.1 | <i>Eidgenössische Anerkennung des Polizeiberufes</i> | 97 |
| 8.2 | <i>Rechtliche Umsetzung der Anerkennung des Polizeiberufes</i> | 97 |
| 8.3 | <i>Aktuelle Bestrebungen im Bereich Ausbildung der Polizei in der Schweiz</i> | 98 |
| 8.3.1 | Aktuelle Bestrebungen auf Stufe SPI | 98 |
| 8.3.2 | Gemeinsame Polizeiausbildung des nordwestschweizerischen Polizeikonkordates | 99 |
| 8.3.3 | Nachdiplom-Studium Wirtschaftskriminalität | 99 |
| 8.3.4 | Empfehlung | 100 |
| 9 | Sofortmassnahmen | 101 |
| 9.1 | <i>Grundsätzliches</i> | 101 |
| 9.2 | <i>Sofortmassnahme: Sicherheit im Luftverkehr</i> | 102 |
| 9.2.1 | Ausgangslage | 102 |
| 9.2.2 | Notwendigkeit und Dringlichkeit von Sofortmassnahmen | 102 |
| 9.2.3 | Lösungsvarianten | 103 |
| 9.2.3.1 | Variante 1: Kantone | 103 |
| 9.2.3.2 | Variante 2: Bund | 103 |
| 9.2.3.3 | Variante 3: Vorübergehende Lösung Bund | 103 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 9.2.3.4 | Variante 4: Private | 103 |
| 9.2.4 | Beurteilung der Varianten | 104 |
| 9.2.5 | Empfehlung: Umsetzung der Varianten 1 und 3 | 105 |
| 9.2.6 | Empfehlung: Vorbereitung der rechtlichen Anpassungen | 105 |
| 9.3 | <i>Sofortmassnahme: Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten</i> | 107 |
| 9.3.1 | Ausgangslage | 107 |
| 9.3.2 | Vereinbarung mit dem Kanton Genf | 107 |
| 9.3.3 | Vereinbarung mit der Stadt Bern | 107 |
| 9.3.4 | Notwendigkeit und Dringlichkeit von Sofortmassnahmen | 108 |
| 9.3.5 | Lösungsvarianten | 108 |
| 9.3.5.1 | Variante 1: Kantone | 108 |
| 9.3.5.2 | Variante 2: Bund | 108 |
| 9.3.6 | Beurteilung der Varianten | 109 |
| 9.3.7 | Empfehlung: Sofortmassnahme Botschaftsbewachungen | 109 |
| 9.4 | <i>Sofortmassnahme: Gründung eines Gremiums für Planung, Projektauf- sicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS)</i> | 111 |
| 9.4.1 | Ausgangslage und Dringlichkeit | 111 |
| 9.4.2 | Koordinationsbedarf im Bereich Informationsverarbeitung | 111 |
| 9.4.3 | Organisation | 113 |
| 9.4.4 | Rechtsgrundlagen | 113 |
| 9.4.5 | Empfehlung | 113 |
| 9.5 | <i>Sofortmassnahme: Nationaler Polizei-Index</i> | 113 |
| 9.5.1 | Ausgangslage | 113 |
| 9.5.2 | Konzept zur Umsetzung des Polizei-Index | 114 |
| 9.5.3 | Empfehlung | 115 |
| 9.6 | <i>Sofortmassnahme: Sicherstellung der Ausbildung im Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI)</i> | 115 |
| 9.6.1 | Ausgangslage | 115 |
| 9.6.2 | Aktuelle Ausbildungsbedürfnisse | 115 |
| 9.6.2.1 | Konzept zum Ausbau des SPI | 116 |
| 9.6.2.2 | Künftige Beteiligung des Bundes | 116 |
| 9.6.2.3 | Empfehlung | 117 |
| 9.7 | <i>Bereiche, die keine Sofortmassnahmen im Rahmen von USIS erforderlich machen</i> | 117 |
| 9.7.1 | Keine Sofortmassnahme: Schaffung einer Polizeireserve | 117 |
| 9.7.2 | Keine Sofortmassnahme: Vorgezogenes Konzept Schengen/Dublin, Einsatz GWK | 117 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 119 |

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Allgemeines zu USIS

Im November 1999 setzten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) gemeinsam eine Projektorganisation ein, welche das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen hat (Projekt USIS). Um die Vertretung der Kantone in der Projektorganisation von USIS zu verstärken und die Projektleitung zu professionalisieren, wurde im Herbst 2000 die Einsetzungsverfügung geändert¹. Die gleichzeitige Erstreckung des Zeitplanes von USIS erfolgte, um das laufende Projekt Polizei XXI in USIS integrieren zu können.

Polizei XXI hat zum Ziel, im Bereich der inneren Sicherheit die Zusammenarbeit der Kantone untereinander, der Kantone mit dem Bund und mit dem Ausland aus Sicht der Kantone zu hinterfragen und Vorschläge für eine Reorganisation der Polizeiorganisation zu unterbreiten und fliesst in USIS ein.

Einbezug Polizei XXI

Im Frühjahr 2001 wurde der erste Bericht (USIS I²) zuhanden des Bundesrates und der KKJPD verabschiedet und am 5. April 2001 von der Vorsteherin des EJPD und dem Präsidenten der KKJPD der Öffentlichkeit vorgestellt. Er stellt den Ist-Zustand dar und unterzieht das aktuelle System der inneren Sicherheit – auch mit Bezug auf die zunehmende internationale Vernetzung in allen Bereichen – einer kritischen Würdigung. Weiter wird darin die Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) und zwischen Bund und Kantonen untersucht. Im wesentlichen wurde deutlich, dass die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikörper namentlich zur internationalen Verbrechensbekämpfung, zur Bewältigung der Migrationsprobleme und der sicherheitspolizeilichen Aufgaben an ihre Grenzen stossen. Dies führte in letzter Zeit zunehmend dazu, dass subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee zugunsten der zivilen Polizeikräfte relativ oft und relativ früh nötig wurden, was unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips³, aber auch aus staatspolitischen Überlegungen problematisch ist. Hier stellt sich die Frage nach der Umschreibung von Einsatzschwellen. Weiter befasst sich USIS im Hinblick auf eine eventuelle Teilnahme der Schweiz am Europäischen Sicherheitssystem (Schengen) und dem damit untrennbar verknüpften Abbau der Personenkontrollen an der Grenze mit der Frage

USIS I: Analyse des Ist-Zustandes Stärken /Schwächen

¹ EJPD/KKJPD, Verfügung über die Einsetzung einer Projektorganisation "Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS), vom 9. November 2000

² USIS, Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil I, Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken-, Schwächenprofil vom 26. Februar 2001

³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 MG über die Einsatzarten der Armee im Bereich der inneren Sicherheit; Art.67 Abs. 1 lit. b, Art. 67 Abs. 2 lit. e, Art. 76 Abs. 1 lit. b MG

des zukünftigen Arbeitsbereichs und der Unterstellung des Grenzwachtkorps.

Im vorliegenden Bericht USIS II werden gestützt auf die festgestellten Mängel im Bereich innere Sicherheit grobe Soll-Varianten dargestellt, die erste Entscheide darüber ermöglichen, in welche strategische Richtung die künftige Entwicklung geht. Schliesslich befasst sich USIS II mit den zeitlich vorzuziehenden Massnahmen (Sofortmassnahmen). Im Herbst 2002 werden Detailkonzepte zu den bevorzugten Varianten (USIS III) präsentiert. Der Schlussbericht mit Realisierungsplan (USIS IV) erscheint im April 2003⁴.

**USIS II: grobe
Soll-Varianten,
Sofortmassnahmen**

1.2 Auftrag von USIS II

Der Auftrag für USIS II lautet gemäss Einsetzungsverfügung vom 9. November 2000 wie folgt:

- Erarbeiten der Sollprozesse und –zuständigkeiten im Rahmen von Varianten für die departementsübergreifende Aufgabenteilung auf Stufe Bund;
- Erarbeiten von Varianten für einen Sollzustand der Aufgabenteilung und der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Kantonen;
- Aufzeigen der Auswirkungen eines eventuellen EU-Beitritts auf das System der inneren Sicherheit Schweiz;
- Entwicklung eines Konzeptes im Hinblick auf die allfällige Abschaffung der Grenzkontrollen und Zukunft des GWK bei einem EU-Beitritt oder einer anderen Beteiligung der Schweiz am europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
- Aufzeigen der Auswirkungen der Sollvarianten auf die Ressourcen (Finanzen);
- Präzisierung der subsidiären Beiträge der Armee zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren (Definition von Einsatzschwellen, Strukturierung von geeigneten Armeeformationen usw.) in Abhängigkeit von allfälligen neuen bundeseigenen Sicherheitskräften bzw. von kantonalen oder privaten, vom Bund mitfinanzierten und einzusetzenden Sicherheitskräften;
- Erarbeiten von nötigenfalls zeitlich vorzuziehenden Massnahmen.

Der vorliegende Bericht USIS II basiert hauptsächlich auf den Ergebnissen der Arbeiten der erweiterten USIS-Teilprojektgruppe Strategie⁵. Der Projektausschuss begleitete als Steuerungsgremium mit drei Sitzungen⁶ den Fortgang der Arbeiten.

Arbeitsweise USIS II

⁴ Mehr Informationen über das Projekt und den bisherigen Stand der Dinge sind im Internet unter www.usis.ch zu finden.

⁵ Die mit den Leitern der Teilprojektgruppen Recht und Informatik ergänzte Projektgruppe hielt sieben ganztägige Sitzungen ab (13.03., 14.06., 06.07., 10.08., 20.08.2001), Unterarbeitsgruppen behandelten Teilprobleme, verschiedene Experten wurden beigezogen.

⁶ 4.4., 15.6. und 28.8.2001

Nicht jede Variante konnte einer Ressourcenprüfung unterzogen werden, weil die Varianten noch sehr grob dargestellt werden. Die ressourcenmässigen Angaben sind deshalb summarisch. Eine genauere Prüfung der notwendigen Ressourcen wird in der nächsten Phase, der Erarbeitung von Detailkonzepten, präsentiert.

1.3 Revisionsbedarf im System der inneren Sicherheit

Die wesentlichen Lücken und Mängel im System der inneren Sicherheit der Schweiz sind im Bericht USIS I dargestellt worden⁷. Zusammengefasst handelt es sich um die nachfolgend aufgelisteten Themenbereiche:

- Die Gefahren und Risiken haben zunehmend – das ergibt sich aus der Bedrohungslage⁸ – grenzüberschreitenden Charakter. Im Vordergrund stehen die Zunahme der Organisierten Kriminalität und das Anwachsen des transnationalen Kriminaltourismus. Die sachlich und geografisch vernetzten Bedrohungsfelder verlangen adäquate und für die Schweiz neue Abwehrmassnahmen. Namentlich gilt es, gut vernetzt, international und schnell auf die analoge Entwicklung in der Kriminalität reagieren zu können.
- Es sind beim Bund keine Einsatzkräfte vorhanden, die seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahrnehmen könnten. Das Grenzwachtkorps leidet seit Jahren an einem deutlichen Personalunterbestand von rund 200 Personen. Bei Kantonen und Städten wird der Mangel an qualifizierten Polizeikräften immer öfter dann augenfällig, wenn eine verschärfte Lage im Bereich der inneren Sicherheit auftritt. Aus diesem Grund muss im heutigen System viel zu früh die Armee für den subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten der zivilen Polizeibehörden aufgeboten werden. Der Mangel an zivilen Polizeikräften ist derart akzentuiert, dass sogar für einige Daueraufgaben in der normalen Lage bereits die Armee eingesetzt werden muss⁹.
- Die Polizeistatistiken der Kantone und des Bundes werden nach unterschiedlichen Kriterien geführt. Das Fehlen einer vernetzten und einheitlichen Polizeistatistik unter den Kantonen und auf nationaler Ebene macht eine zuverlässige Lageanalyse im Bereich innere Sicherheit schwierig. Die Lageanalyse wiederum ist eine unerlässliche Grundlage für wirksame Abwehrstrategien.

Internationalität

*Sicherheitspolizeiliche
Lücke auf allen Stufen*

*Unterschiedliche
Polizeistatistiken*

⁷ Auch die Schwächen des in der Zwischenzeit veröffentlichten Schlussberichts der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) vom 05.03.2001 wurden integriert.

⁸ Bericht USIS I, S. 34 ff

⁹ Botschaftsbewachungen; Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr; Sicherheitsbeauftragte an Bord von Luftfahrzeugen; Unterstützung des GWK als Daueraufgabe mit 100 Angehörigen des FWK.

- Der Föderalismus hat im Bereich der inneren Sicherheit einen gewichtigen Nachteil, indem er einheitliches Agieren schwierig macht. Dies führt zu höheren Kosten bei der gesamten Polizeiarbeit, zu einer zeitlichen Verzögerung bei kantonsübergreifendem Handlungsbedarf und gesamthaft zu einem Nachteil gegenüber der Gegenseite im Bereich Speditivität und Effizienz¹⁰.

Nachteile des Föderalismus in der inneren Sicherheit
- Für die Aufgaben des Grenzwachtkorps (GWK), die nicht Zollvergehen betreffen, fehlen weitgehend gesetzliche Grundlagen. Dies betrifft alle grenzpolizeilichen Tätigkeiten, die momentan rund 70 % der Arbeit des GWK ausmachen. Die Schwächen des GWK liegen überdies in einem seit Jahren bestehenden Personalunterbestand im Umfang von rund 200 Personen. Zur Verstärkung sind aus diesem Grund seit 1998 100 Angehörige des Festungswachtkorps (FWK) eingesetzt.

Grenzwachtkorps
- Die regionale Polizeizusammenarbeit in den vier Polizeikonkordaten ist unterschiedlich intensiv und die Konkordate präsentieren sich inhaltlich sehr heterogen. Zwei Kantone (TI, ZH) gehören keinem Konkordat an.

Konkordatszusammenarbeit heterogen
- Zurzeit gibt es für Justiz- und Polizeibehörden auf Stufe Bund und Kantone keine durchgehend institutionalisierte Ausbildung. Das kürzlich geschaffene Nachdiplomstudium zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität stellt eine Ausnahme dar.

Ausbildung
- Ausrüstung und Infrastruktur der Polizei werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – von jedem kantonalen oder gar städtischen Korps selbständig evaluiert und beschafft. Die Konsequenz davon ist eine Vielzahl unterschiedlichster Systeme und Mittel, die untereinander nicht kompatibel sind, was sich vor allem im gemeinsamen Einsatz verschiedener Korps von der Führung, der Kommunikation und dem Mitteleinsatz her als problematisch erweist.

Ausrüstung / Infrastruktur
- Bund Kantone bearbeiten polizeiliche Daten. Dazu werden unterschiedlichste Informationsverarbeitungssysteme verwendet. So sind keine Synergien möglich, weder bei der Analyse, noch im Einsatz, und der daraus resultierende personelle und finanzielle Aufwand ist gross.

Informationsverarbeitung
- Die Rechtsgrundlagen, die den automatisierten Datenaustausch ausserhalb formeller Strafverfahren unter den kantonalen Polizeibehörden sowie zwischen dem Bund und den Kantonen regeln, sind nicht ausreichend.

Datenaustausch Bund und Kantone
- Aufwendige Infrastrukturen zur Bekämpfung der Kriminalität auf Bundesebene und innerhalb der einzelnen Kantone werden heute nebeneinander eingesetzt; es fehlt dadurch an Effizienz, Effektivität und Transparenz, und es werden hohe Kosten verursacht.

Kriminalitätsbekämpfung

¹⁰ Vgl. zu den Stärken des Föderalismus Ziff. 1.4.1

1.4 Ziele der Revision des Systems der inneren Sicherheit

1.4.1 Lage im Bereich innere Sicherheit

Die Lage der inneren Sicherheit der Schweiz kann insgesamt als befriedigend bis gut bezeichnet werden. Die Schweiz ist statistisch immer noch eines der sichersten Länder der Welt. International gesehen ist die Kriminalität eher unterdurchschnittlich. Gewisse Mängel und Schwächen im System der inneren Sicherheit müssen jedoch aufmerksam verfolgt werden, weil sie sich bereits heute zeigen und sich in Zukunft angesichts der schnellen Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfeldes noch verstärken könnten.

**Sicherheit Schweiz
nicht alarmierend**

**Schwächen können
sich im Verlaufe der
Zeit verstärken**

Die festgestellten Mängel und Schwächen (USIS I) basieren zum Teil auf strukturellen Problemen, die direkt oder indirekt mit dem föderalistischen System zusammenhängen. Der Föderalismus hat im Bereich der polizeilichen Aufgabenerfüllung aber auch eine ganze Reihe von Stärken und Vorteilen. Vier Fünftel der Bevölkerung fühlen sich subjektiv sehr oder eher sicher¹¹. Das ist jedoch in Agglomerationen anders und im Bereich der Ausländerkriminalität, wo diesbezüglich deutliche Schwächen vorliegen¹². Weiter ist das Vertrauen in die Polizei der Schweiz seit Jahren im Verhältnis zu anderen Behörden und Institutionen am höchsten¹³.

**Stärken des
Föderalismus für die
innere Sicherheit**

Der Föderalismus ist eine Stärke des Sicherheitssystems der Schweiz, weil er Bürgernähe, lokale Vertrautheit, die Verankerung der Polizei in der Bevölkerung und eine Flexibilität des Systems ermöglicht. Es ist eine weitere Stärke, dass die Polizeistrukturen in Kultur und Gesellschaft integriert sind und dadurch eine hohe Wertschätzung in der Bevölkerung geniessen. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen Bund/Kantone ist intensiv und gut. Generell ist im schweizerischen System der inneren Sicherheit eine gute Bereitschaft zur effizienten Zusammenarbeit vorhanden. Ein Plus im Sicherheitssystem der Schweiz wird Polycom schaffen, ein Funksystem, das gemeinsam von Bund und Kantonen getragen wird und Sicherheits- und Rettungsdienste den einheitlichen Daten- und Kommunikationsaustausch ermöglicht. Wenn sich in den nächsten Jahren alle Kantone zum Mitmachen entscheiden, wird ein grosser Schritt getan sein. Weiter verfügen die schweizerischen

¹¹ Sicherheit 1999; Sicherheit 2000; Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Studien von Prof. Karl W. Haltinner, Eidg. Technische Hochschule, Zürich

¹² Bei einer gleichbleibenden Gesamtzahl der angezeigten Fälle hat sich der Anteil der polizeilich angezeigten ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt; 46 % der im Jahr 1998 Verurteilten waren Ausländer/Innen; 20 % aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz; insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82%, Betäubungsmittelhandel 80 % und geschätztem Einbruch 64%) ausgewiesen. Bericht AGAK, S. IV f.

¹³ Vgl. Fussnote 7, verglichen wurde das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in die Medien, die Wirtschaft, das Parlament, den Bundesrat, die Gerichte und die Polizei

Polizeibeamtinnen und -beamten über eine hohe persönliche und menschliche Integrität und einen allgemein guten Ausbildungs- und Ausrüstungsstandard.

Die Justiz ist – auch im internationalen Vergleich – auf einem hohen Stand. Die Rechtsprechung ist differenziert und relativ effizient, dadurch aber auch teuer (Gutachten, technische Sachbeweise etc.).

1.4.2 Strategische Zielsetzung

Der sicherheitspolitische Bericht 2000 konzentrierte sich auf die sicherheitspolitische Lagebeurteilung und die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Der Bereich der inneren Sicherheit wurde weitgehend ausgeklammert¹⁴ und soll nun im Rahmen des Projektes USIS sozusagen komplementär zur äusseren Sicherheit nachgeholt werden.

1.4.2.1 Grundsätzliches

Im folgenden sind Varianten für ein künftiges System zu skizzieren, das auf den Stärken aufbaut und die Schwächen möglichst beseitigt. Weiter sind Optionen für eine eventuelle Öffnung der Schweiz in Richtung des Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu diskutieren, welche eine Teilnahme am EU-Raum zumindest nicht verbauen. Es geht somit nicht um eine Zentralisierung, sondern um die Schaffung eines Systems der inneren Sicherheit, das die Stärken des Föderalismus nutzt und seine Schwächen beseitigt.

***Nutzung der Stärken,
Beseitigung der
Schwächen des
Föderalismus***

Weiter geht es darum, jedem Hoheitsträger die Aufgaben zuzuweisen, der sie am besten zu bewältigen in der Lage ist. Dies bedingt einen intensiven und offenen Dialog über die Zweckmässigkeit bestehender Zuständigkeiten und die Zuteilung der Mittel. Wird dieser Dialog nicht konstruktiv geführt, dürften die vorliegenden Reorganisationsvorschläge wenig Wirkung entfalten.

Für die innere Sicherheit von Bund und Kantonen und namentlich für die Polizei sind die notwendigen Mittel bereitzustellen. Dabei sind auch Umverteilungen von Mitteln von der äusseren zur inneren Sicherheit zu prüfen¹⁵. Ein Festhalten am heutigen System kann in mehrfacher Hinsicht zu Sachzwängen mit negativen Auswirkungen auf die Qualität der inneren Sicherheit führen. Es gilt somit unter Umständen auch, Tabus zu brechen.

***Umverteilungen von
Mitteln von der
äusseren zur inneren
Sicherheit?***

¹⁴ Vgl. Sicherheitspolitischer Bericht 2000, Sicherheit durch Kooperation; Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 1999 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B 2000); S.13, S.62 ff.

¹⁵ Sipol B 2000; S. 14, 20 und 62

1.4.2.2 Strategische Zielformulierung

Aus diesen Erkenntnissen kann die strategische Zielsetzung für die innere Sicherheit wie folgt formuliert werden:

Das System der inneren Sicherheit der Schweiz ist so zu erneuern, dass durch eine optimale Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner innerhalb eines sicheren Europas das verfassungsmässige Ziel der Stärkung von Freiheit, Demokratie, Unabhängigkeit, Frieden in Sicherheit und Offenheit gegenüber der Welt besser erreicht werden kann.

Einzelziele

Zum Schutz der Grundfreiheiten und der Rechte des Volkes stehen folgende Einzelziele im Vordergrund:

- Gewährleistung eines sicheren Zusammenlebens aller Menschen in der Schweiz
- Gewährleistung der Sicherheit von Institutionen, Anlagen und Einrichtungen
- Sicherstellung einer nachhaltigen Vorbeugung und Bekämpfung der Kriminalität.

Diese Ziele sollen durch die Behebung der Mängel und Schwächen des heutigen Systems der inneren Sicherheit (Durchführungsziele) erreicht werden, durch:

Durchführungsziele

- die Schaffung einer zweckmässigen, transparenten und auf den föderalistischen Strukturen aufbauenden Kompetenzordnung mit einer rationellen Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern;
- die Beschränkung der staatlichen Eingriffe in die Grundrechte der Einwohner auf das Erforderliche (Prinzip der Verhältnismässigkeit);
- die Bereitstellung der sachgerechten und genügenden personellen und materiellen Mittel, namentlich einer wirkungsvollen, bürgernahen Polizei;
- die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur;
- die Schaffung des materiell und verfahrensmässig sinnvollen rechtlichen Instrumentariums;
- die solidarische internationale Zusammenarbeit, namentlich zur Vermeidung von Sicherheitslücken in einem gemeinsamen europäischen Sicherheitsraum.

1.4.2.3 Strategische Modelle und Varianten

Ziel des vorliegenden Berichts ist es nicht, ein einziges, ein für immer gültiges und in jeder Situation/Lage gleich funktionierendes Systems der inneren Sicherheit zu konzipieren. Das System muss vielmehr evolutiv und flexibel ausgestaltet werden, und die strategische Zielsetzung auch bei verändernden Rahmenbedingungen gewährleisten. Zu diesem Zwecke sind Modelle zu entwickeln, welche bereits vor Abschluss von USIS die Umsetzung dringlich erforderlicher Massnahmen erlauben (Sofortmass-

Ziel ist ein evolutives und flexibles System

nahmen). Weiter braucht es Modelle, die eine sukzessive Annäherung an den EU-Sicherheitsraum berücksichtigen, und die zur Bewältigung der unterschiedlichen Lageentwicklungen (normale Lage / besondere Lage / ausserordentliche Lage) zweckmässige Lösungen vorsehen.

1.4.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die im Bericht diskutierten bzw. vorgeschlagenen Massnahmen werden finanzielle Auswirkungen bzw. Auswirkungen auf den Personalbestand von Bund und Kantonen haben. Die entsprechenden Angaben stellen für die Entscheidungsträger auf allen Stufen wichtige Informationen dar. Finanzpolitische Erwägungen werden die Lösungsdiskussion massgeblich beeinflussen. Allfällige Zielkonflikte zu finanzpolitischen Vorgaben werden anlässlich des politischen Entscheidungsprozesses zu diskutieren und zu bereinigen sein.

In diesem Papier werden nur die finanziellen und personellen Auswirkungen der kurzfristig umzusetzenden Sofortmassnahmen ausgewiesen (vgl. Kapitel 9). Die Auswirkungen der mittel- und langfristig ausgerichteten Massnahmen und Vorschläge werden basierend auf den Grundsatzentscheiden in einer späteren Phase im Rahmen des Detailkonzeptes zu analysieren sein.

1.5 Internationale Sicherheitszusammenarbeit

1.5.1 Allgemeine Entwicklung

Die Erkenntnisse über die globalen Interdependenzen von Gefahren und Risiken sind im letzten Jahrzehnt Allgemeingut geworden. Sie bilden Grundlage und Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik. Für die innere Sicherheit der Schweiz sind deshalb Ereignisse bedeutsam, die erst bei näherer Betrachtung direkte oder indirekte Auswirkungen aufzeigen. Ungünstige Entwicklungen der Kriminalität - eine unsichere Lage auf dem Gebiete der ehemaligen Sowjetunion zum Beispiel oder die Situation auf dem Balkan - beeinflussen die europäische und auch die schweizerische Sicherheitslage nachhaltig.

Gefahren und Risiken sind global und independent

Nur internationale Kooperation versetzt die nationalen Polizei- und Sicherheitsorgane in die Lage, ihre nationalen Aufgaben wahrzunehmen. Dies gilt namentlich für Früherkennung und Prävention, aber auch für die Lagebeurteilung und die kriminalpolizeilichen Aufgaben. So verschlechtert eine mangelnde Integration in die internationale Sicherheitskooperation die Sicherheit eines Staates unmittelbar. Kein Land ist heute mehr in der Lage, die innere Sicherheit im Alleingang zu gewährleisten.

Internationale Sicherheitskooperation

Internationale Kooperation heisst nicht nur Solidarität, sondern notwendiges gemeinsames Handeln über die Grenzen hinweg in eigenem Interesse.

Die Zukunftsstrategie hat sich an diesen Leitgedanken zu orientieren. Die Schweiz verfolgt seit längerer Zeit eine Politik des stufenweisen, pragmatischen Ausbaus der internationalen Sicherheitszusammenarbeit. Multilaterale Kooperationsformen werden durch bilaterale Verträge und Memoranda of Understanding erweitert. Dadurch ist unser Land zu einem anerkannten internationalen Partner geworden. Diese Stellung gilt es nicht nur zu halten, sondern auszubauen.

Für diesen Ausbau ist die Verschiebung des Gefahrenspektrums im Bereich der Sicherheitsaufgaben zu berücksichtigen. Die Risiken und Gefahren bedrohen seit einigen Jahren weit weniger die äussere, als vielmehr die innere Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner. Auch wenn Sicherheit und ihre Perzeption nicht teilbar sind, muss dieser Verschiebung und der heutigen Art der Bedrohung Rechnung getragen werden.

*Verschiebung von
Kräften zur inneren
Sicherheit*

Es ist deshalb folgerichtig und empfiehlt sich, Teile der Kräfte zum Schutz vor äusseren Risiken im Inneren einzusetzen. Dies gilt namentlich dort, wo heute Mittel der Armee regelmässig oder dauernd für den Schutz der inneren Sicherheitsstrukturen eingesetzt werden. Die Wahrung der inneren Sicherheit ist primär eine zivile, polizeiliche Aufgabe.

Dabei sind alle Formen des Zusammenwirkens bisheriger Organisationsstrukturen, die Umteilung von Aufgaben und die Schaffung neuer Organisationen zu prüfen. Eine Verschiebung ehemals militärischer Kapazitäten in den zivilen Bereich ist zu prüfen. Selbstverständlich darf dadurch die Fähigkeit der Armee zur Wahrnehmung ihrer verfassungsmässigen Aufträge nicht geschmälert werden.

1.5.2 Entwicklung in der EU

1.5.2.1 Allgemeines

Seit dem Fall der innerdeutschen Grenze befindet sich die Europäische Union (EU) in einem intensiven Vertiefungs- und Erweiterungsprozess. Nach der wirtschaftlichen Integration im Bereich des gemeinsamen Marktes vereint sich die EU immer stärker auch auf der rechtlichen und sicherheitspolitischen Ebene. Die EU ist heute zum bestimmenden Akteur im Bereich innere Sicherheit in Europa geworden, während der Europarat, die Haager Konferenz und Interpol auf dem europäischen Kontinent an Bedeutung verloren haben. Nach der vorgesehenen Aufnahme neuer Mitglieder in den kommenden Jahren wird die Sicherheitszusammenarbeit in der EU den überwiegenden Teil des europäischen Kontinents umfassen.

*EU als bestimmender
Faktor*

Mit dem Vertrag von Amsterdam¹⁶ verpflichtet sich die EU zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Es wurde ein ganzes Netzwerk von Massnahmen ergriffen, um die innere Sicherheit in

*Europäischer Raum
der Freiheit, der
Sicherheit und des
Rechts*

¹⁶ Der Vertrag von Amsterdam wurde 1997 unterzeichnet und trat am 1. Mai 1999 in Kraft.

diesem Raum ohne Binnengrenzen zu gewährleisten. Einerseits werden die Aussengrenzen nach einem gemeinsamen Standard verstärkt kontrolliert, und auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung und des Straf- und Zivilrechts ist die Zusammenarbeit enger. Ein gemeinsames Asylsystem wird zur Zeit entwickelt und die Migrationspolitik vereinheitlicht.

1.5.2.2 Bedeutung der Entwicklung in der EU für die Schweiz

Für die Schweiz stellt die dynamische sicherheitspolitische Entwicklung eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft dar. Unser Land bildet eine Aussengrenze des Europäischen Rechtsraumes und ist von der Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit der EU weitestgehend ausgeschlossen. Um die negativen Folgen der Nichtteilnahme zu minimieren, hat die Schweiz mit den Nachbarstaaten eine informellen Alpenländersicherheitspartnerschaft geschlossen. Zudem schlossen diese Staaten mit der Schweiz bilaterale Verträge über die Zusammenarbeit in Polizei- und Zollangelegenheiten. Die bilaterale Zusammenarbeit hat allerdings enge Grenzen, denn das Gemeinschaftsrecht verbietet es den EU-Mitgliedstaaten, selber weitergehende Vereinbarungen mit der Schweiz zu treffen. Nur eine vollständige Teilnahme am europäischen System der inneren Sicherheit bietet einen effizienten Schutz gegen die organisierte Kriminalität, den internationalen Terrorismus und die illegale Migration.

Alpenländersicherheitspartnerschaft und bilaterale Verträge

Die Schweiz hat der EU daher schon seit 1998 wiederholt ihr Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Asyl und Migration signalisiert und bekräftigt. Erst das Interesse der EU, mit der Schweiz Verhandlungen über zusätzliche bilaterale Abkommen zu führen, bot aber Gelegenheit, den erwähnten Verhandlungswunsch der Schweiz wieder aufzunehmen.

Der Allgemeine Rat der EU hat das Prinzip einer weiteren bilateralen Verhandlungsrunde mit der Schweiz am 25. Juni 2001 akzeptiert und der Europäischen Kommission grünes Licht für Verhandlungen mit der Schweiz in jenen Bereichen gegeben, in welchen beide Seiten bereits über ein Verhandlungsmandat verfügen (Betrugsbekämpfung, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik und Umwelt). Im Bereich „Schengen“ soll die Europäische Kommission im Auftrag des Rates unverzüglich die Vorbereitung eines Verhandlungsmandates an die Hand nehmen.

Verhandlungsmandat zu Schengen in Vorbereitung.

Die Annäherung der Schweiz an den entstehenden europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist das ausserpolitische Hauptziel im Bereich der inneren Sicherheit. Im Zentrum stehen eine umfassende Beteiligung der Schweiz am Schengener Recht, insbesondere der Zugang zum Schengener Informationssystem und zum Dubliner Erstasylabkommen und die Mitwirkung am neu geschaffenen Fingerabdrucksystem Eurodac. Im Rahmen ihrer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik nimmt die EU auch verstärkt Verantwortung für die äussere Sicherheit der Union wahr, namentlich im Rahmen der Friedensförderung in Krisenherden der europäischen Peripherie. Es ist absehbar, dass die EU über alle nationalen Unterschiede hinweg eine gemeinsame Sicherheitspolitik und -strategie formuliert und umsetzt.

Aussenpolitisches Hauptziel in der inneren Sicherheit: Schengen, Dublin, Eurodac

Auch wenn heute noch nicht die Rede ist von einem europäischen Sicherheitsdienst, sind Standards für die jeweiligen nationalen Organisationen zu erwarten und damit neben der polizeilichen auch eine Verstärkung der sicherheitsdienstlichen Zusammenarbeit. Sollte die EU die informelle sicherheitsdienstliche Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft vereinheitlichen, ergäben sich für Nichtmitglieder wie die Schweiz massive Nachteile mit unmittelbaren Auswirkungen auf die innere Sicherheit unseres Landes. Auch wenn eine gewisse Zusammenarbeit weitergeführt werden könnte, blieben Nichtmitglieder von institutionellen Mitwirkungsrechten ausgeschlossen.

**Sicherheitsdienstliche
Zusammenarbeit in
der EU**

1995 hat die EU das Europäische Polizeiamt EUROPOL mit Sitz in Den Haag ins Leben gerufen. EUROPOL hat heute keine eigentlichen Ermittlungskompetenzen, sondern dient vor allem der Informationsbeschaffung und –analyse. Die Kompetenzen des Europäischen Polizeiamtes werden voraussichtlich sukzessive erweitert. Im Herbst 2001 führt die Schweiz Verhandlungen mit Europol über die Stationierung eines schweizerischen Verbindungsbeamten in Den Haag und über den Informationsaustausch.

EUROPOL

1.6 Zusammenhang mit anderen Projekten

1.6.1 Bedeutung anderer strategischer Projekte für USIS

Die innere Sicherheit eines Landes, und damit der Schutz der Bevölkerung vor Kriminalität und anderen Gefährdungen, stellt eine Kernaufgabe des Staates und seiner Behörden dar. Die Gewährleistung der Sicherheit bedingt ein kantons- und landesübergreifendes, professionelles und vernetztes Denken und Agieren. In den letzten Jahren verfolgte die Schweiz diesbezüglich eine Doppelstrategie, indem sie gesetzgeberisch und vollzugsunterstützend nach innen und über Verhandlungen auch nach aussen aktiv war. Im Aussenverhältnis befinden wir uns derzeit in einer Umsetzungsphase (Rückübernahmeabkommen, polizeiliche Kooperationsverträge, Alpenländersicherheitspartnerschaft etc.) und des Neuanfangs mit der EU. Im Innenverhältnis stehen wir nach einer Phase der Gesetzgebung beim Vollzug und der Reorganisation im weiteren Sinne.

Vor diesem Hintergrund sind in der inneren Sicherheit eine ganze Anzahl Projekte in Gang gekommen, die unterschiedlich weit gediehen sind. Dies ergibt zurzeit das Bild einer nachhaltigen Umstrukturierung. Bund und Kantone unterziehen die innere Sicherheit einer umfassenden Reorganisation, was sich als dringlich und notwendig erweist, wenn die Schweiz für die künftigen Herausforderungen gewappnet sein will¹⁷. Dreh- und Angelpunkt bei all diesen Projekten ist USIS.

**Umfassende Revision
innere Sicherheit,
viele Projekte**

- In einer ganzen Reihe von Kantonen werden gegenwärtig die polizeilichen Strukturen und die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Gemeindepolizeien überprüft und angepasst.

**Kanton / Stadt /
Gemeinde**

¹⁷ Vgl. Bericht USIS I, Analyse des Ist-Zustandes, vom 26.2.2001

- Im Rahmen des Projekts Polizei XXI werden die regionalen und überregionalen polizeilichen Strukturen sowie das Verhältnis zwischen den Kantonen bzw. Regionen und dem Bund neu geprüft; die Resultate fliessen in das Projekt USIS ein.

Polizei XXI
- Die Effizienzvorlage überträgt dem Bund zusätzliche Ermittlungskompetenzen auf dem Gebiet der Organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität und der Korruption. Sie hat eine massive personelle Aufstockung der Justiz- und Polizeibehörden des Bundes zur Folge, mit der bereits begonnen wurde.

Effizienzvorlage
- Das Projekt PESEUS (EJPD-Strategie EU-Schweiz) untersucht die Modalitäten einer möglichen Annäherung der Schweiz an die europäischen Sicherheitsstrukturen.

PESEUS
- Weiter sind die Armee reform (Armee XXI) und die Reform des Bevölkerungsschutzes mit zahlreichen Schnittstellen zur inneren Sicherheit im Gange.

**Armee XXI /
Bevölkerungsschutz**
- Die Bestrebungen zur Realisierung einer gesamtschweizerisch vereinheitlichten Strafprozessordnung sind so weit gediehen, dass ein Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt werden konnte.

Strafprozessrecht
- Im Rahmen des Projekts Futuro stellt das Grenzwachtkorps strategische Überlegungen über seine künftigen Tätigkeiten an.

Futuro

Die Resultate dieser Projekte – zumindest soweit Fragen der inneren Sicherheit berührt werden – fliessen in USIS ein. Ihr gegenwärtiger Stand wird deshalb kurz beschrieben.

1.6.2 Polizei XXI

Polizei XXI macht Vorschläge zur Neuorganisation der regionalen und überregionalen polizeilichen Strukturen sowie zum Verhältnis zwischen den Kantonen bzw. Regionen und dem Bund¹⁸. Ziel von Polizei XXI ist es, eine konsolidierte Stellungnahme der Kantone über ihre Sicht der künftigen Aufgabenteilung im Bereich innere Sicherheit in der Schweiz darzulegen. Die erste Phase des Projektes wurde mit dem Schlussbericht Strategie Polizei XXI vom 18.1.2001 abgeschlossen.

Polizei XXI ist eine konsolidierte Haltung der Kantonspolizeien über die künftigen Sicherheitsstrukturen der Schweiz

Nachdem die KKJPD am 21. Mai 2001 diesen Schlussbericht zur Kenntnis genommen und einer Inangriffnahme einer Reorganisation der Polizeistrukturen zugestimmt hatte, erteilte sie dem Projektteam den Auftrag, an verschiedenen Szenarien weiter zu arbeiten. Mit Bezug auf die Weiterarbeit auf der Basis der vier bestehenden Konkordate, die durch die KKJPD zusätzlich in Auftrag gegeben wurde, hielt die Konferenz fest, dass die

Stellungnahme KKJPD vom 21.05.01

¹⁸ Vgl. Bericht USIS I, S. 28 f, sowie Zwischenbericht 1: Auslegeordnung von Polizei XXI als Anhang 1 im Bericht USIS I, S.105 ff

Tradition der vier bestehenden Konkordate berücksichtigt werden müsse, auch wenn sie nicht unbedingt in die Systematik von Polizei XXI passe¹⁹.

Die Sofortmassnahmen wurden einstimmig im Bereich der Bildung von Reserven und dem Engagement des Bundes bei der Bereitstellung einer gesamtschweizerischen Informatik-Plattform respektive einer gemeinsamen Kommunikationsplattform der Sicherheitsorgane festgelegt. Präzisierend hielt die KKJPD des weiteren fest, dass die Gutheissung der Sofortmassnahme Reservebildung nicht bedeute, dass dieses Anliegen tel quel an den Bund weitergeleitet wird. Vom Bund werde zurzeit auch nicht gefordert, die Kosten für die Reservebildung zu tragen. Vor allem müssten im Projekt Polizei XXI Vorschläge dazu erarbeitet werden.

**Sofortmassnahmen
gemäss Polizei XXI**

| | Layout A | Layout B | Layout C | Layout D | Layout E | Layout F | |
|------------------------|----------|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------|
| SGF 'Voisin' | Kantone | Kantone | Kanton | Kanton | Kanton | Kanton | |
| SGF 'Grundversorgung' | Bund | 1 Konkordate | | | | | |
| SGF 'Dienstleistungen' | | | | | | | |
| SGF 'Gewässer' | | | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | Kantone (gemeinsam) | |
| SGF 'Prävention' | | | 3 Konkordate | 4 Konkordate | Bund | 6 Konkordate | |
| SGF 'Strassenverkehr' | | | | | | | |
| SGF 'Spezialeinsätze' | | | | | 6 Konkordate | | |
| SGF 'Ermittlungen' | | | | | | | |
| SGF 'Grenze' | | | | Bund | Bund | Bund | Bund |

20

Die Polizeiarbeit wurde in neun polizeiliche Kernbereiche, d.h. strategische Geschäftsfelder (SGF) unterteilt. Gemäss Layout C bilden die Kantone drei neue Konkordate, welche die SGF Prävention, Strassenverkehr, Ermittlungen und Spezialeinsätze führen und betreiben. Die Kantone selber führen und betreiben die Polizeiarbeit in den SGF Dienstleistungen und Grundversorgung. Die Anrainerkantone der grössten stehenden Gewässer betreiben gemeinsam das SGF Gewässer. Layout F sieht die analoge Aufteilung der Aufgaben auf sechs Konkordate vor, wobei die Kongruenz zwischen Kantons- und Konkordatsgrenzen eine Voraussetzung ist²¹.

**Strategische
Geschäftsfelder (SGF)**

Layout C

Layout F

Polizei XXI hat inzwischen die Fortsetzung der Arbeiten in Angriff genommen, die in ständigem Kontakt mit USIS weiterzuführen sind. Dabei

¹⁹ Vgl. zum Ganzen Schreiben der KKJPD an Polizei XXI vom 14.6.01

²⁰ Grafik gemäss Abegglen Management Partners AG

²¹ Vgl. Polizei XXI, Schlussbericht Strategie, Management Summary vom 18. Januar 2001

wird das Schwergewicht auf die Frage gelegt, wie die Polizeiarbeit im Rahmen einer überregionalen Organisation (Konkordat) operationell zu organisieren und zu führen ist. Es wird weiter zu klären sein, ob dies im Rahmen der bestehenden Konkordate oder neuer suprakantonalen Konkordate erfolgen soll.

Polizei XXI wird im November 2001 gegenüber der KKJPD einen Zwischenbericht über den Stand der Dinge vorlegen und plant den Schlussbericht auf Frühjahr 2002.

Zeitplan

1.6.3 PESEUS

Das Projekt EJPD-Strategie EU-Schweiz (PESEUS) untersucht die Modalitäten einer möglichen Annäherung der Schweiz an die europäischen Sicherheitsstrukturen. Zwischen PESEUS und USIS bestehen enge Verbindungen. Eine allfällige Assoziierung der Schweiz an den sogenannten Schengener Acquis hätte unter anderem direkte Auswirkungen auf strukturelle Belange, wie den Abbau der Personenkontrollen an den Grenzen. Die Schengen-Vertragsstaaten haben im Rahmen des Acquis eine gewisse Handlungsfreiheit für die konkrete Ausgestaltung der nationalen Ersatzmassnahmen nach dem Abbau der Personenkontrollen.

Annäherung der Schweiz an die europäischen Sicherheitsstrukturen

Bei einer Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin liegt die konkrete Umsetzung von nationalen Ersatzmassnahmen im Grenzraum in der Kompetenz der Schweiz. Diese wird im Rahmen von USIS geregelt.

1.6.4 Armee XXI

Ende Juli 2001 wurde das Vernehmlassungsverfahren zum Armeeleitbild XXI abgeschlossen. Das Resultat erfordert eine teilweise Überarbeitung des Armeeleitbildes. Diese Zusatzarbeiten und der Entscheid, für die parlamentarische Behandlung des Militärgesetzes und des Armeeleitbildes XXI nicht das ausserordentliche Verfahren zu beantragen, machen eine geringe Anpassung des Zeitplans nötig. Der Grossteil von Armee XXI wird auf den 1.1.2004, einzelne Bereiche bereits ab 1.1.2003 umgesetzt.

Voraussichtliche Umsetzung von Armee XXI: 1.1.2003

Als Pilotversuch wurde am 9.7.2001 die erste Durchdiener Rekrutenschule mit einem Bestand von 174 Angehörigen der Armee, davon 41 Unteroffiziers-Schüler gestartet.

Pilotversuch gestartet

Für die Armee XXI sollen die militärischen Polizeiorgane neu strukturiert werden. So sollen die Einsatzzüge des FWK zusammen mit der Militärischen Sicherheit zum neuen Militärpolizei Sicherheitsbataillon umgebaut werden. Hingegen soll das heutige Militärpolizeibataillon 1 zugunsten der zivilen Polizei reduziert werden. Das Leistungsprofil dieser Truppenkörper ist im Armeeleitbild unter dem Titel subsidiäre Sicherungseinsätze definiert. Primär dient die Militärische Sicherheit dem Eigenbedarf der Armee.

Mit Bezug auf USIS hält das Armeeleitbild fest, dass die für subsidiäre Sicherungseinsätze vorgesehenen Verfügbarkeiten der Armee im Lichte der Ergebnisse des Projekts USIS überprüft und nötigenfalls angepasst werden²². Der definitive Umfang der Militärischen Sicherheit ist mit anderen Worten auf die Dimensionierung der subsidiären Sicherungseinsätze der Armee gemäss den Entscheiden im Rahmen von USIS abzustimmen.

Der Umfang der militärischen Sicherheit ist auf die Entscheide im Rahmen von USIS abzustimmen.

1.6.5 Bevölkerungsschutz

Das Leitbild und das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz befanden sich bis Ende Juli 2001 in der Vernehmlassung. Die Stellungnahmen der Kantone und der Parteien zeigen, dass der Stossrichtung des Projekts zugestimmt wird. Stichwortartig geht es dabei im wesentlichen um folgendes:

- die primäre Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen (und nicht auf den bewaffneten Konflikt);
- die starke Stellung der Kantone;
- den Wechsel von der Beitrags- zur Zuständigkeitsfinanzierung;
- die Schaffung eines Verbundsystems mit Einbezug von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz;
- den modularen Aufbau auf Bestehendem;
- die Straffung der (zivilen) Koordinations- und Führungsorgane;
- die klare Aufgabenteilung zwischen Feuerwehr und Zivilschutz;
- die starke Reduktion der Bestände bei der Feuerwehr (von ca. 160'000 auf ca. 110'000) und beim Zivilschutz (von ca. 275'000 auf ca. 105'000);
- das angepasste Dienstpflichtsystem mit gemeinsamer Rekrutierung für Armee und Zivilschutz;
- die Beibehaltung einer qualitativ verbesserten subsidiären Unterstützung durch die Armee.

Relevant sind hier vor allem drei Aspekte: Die Polizei ist in den (zivilen) Koordinations- und Führungsorganen auf kommunaler, regionaler und kantonaler Stufe vertreten. Die Zusammenarbeit der Polizei mit der Feuerwehr und mit dem sanitätsdienstlichen Rettungswesen ist gut eingespielt. Anpassungen an neue Gegebenheiten erfolgen auf der operativen Ebene, in der Regel durch die Kantone. Der Zivilschutz wird zugunsten der Polizei für die Überbrückung von Belastungsspitzen sowie für Langzeiteinsätze beigezogen. Es geht allerdings nur um Aufgaben, die keine Bewaffnung erfordern, so z.B. Schutz und Betreuung von Personen, Absperr- und Verkehrsregelungsmassnahmen. Die Leistungen der Zivilschutzformationen können rasch (d.h. innert Stunden) und über längere Zeit (d.h. während Tagen) erbracht werden. Eine allfällige besondere Ausrüstung und Ausbildung ist durch das betreffende Polizeikorps zur Verfügung zu stellen, das den Einsatz führt. In der neuen Gesetzgebung ist ausserdem die bisher mögliche, aber umstrittene und unterschiedlich gehandhabte Zuweisung einzelner Angehöriger des Zivilschutzes (mit deren Einverständnis) zur Verstärkung der Polizeikorps nicht mehr vorgesehen.

²² Armeeleitbild XXI, S. 33

1.6.6 Effizienzvorlage (EffVor / f4)

Die Effizienzvorlage überträgt dem Bund zusätzliche Ermittlungskompetenzen auf dem Gebiete der kantonsübergreifenden oder internationalen Organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität, der Geldwäscherei und der Korruption. Dies hat eine massive personelle Aufstockung der Justiz- und Polizeibehörden des Bundes zur Folge, mit der bereits begonnen wurde. Die Inkraftsetzung ist auf den 1.1.2002 vorgesehen.

Übertragung von Ermittlungskompetenzen an den Bund

Zur Umsetzung der Effizienzvorlage wurde eine Projektorganisation eingesetzt. Dabei wird vor allem auf die mit den parlamentarischen Kommissionen vereinbarte rollende Planung sowie auf die damit in Zusammenhang stehende transparente und zielgerichtete Erfassung der Ausgaben und Kosten geachtet. Zur Sicherstellung des Informationsflusses wird im Rahmen der KKJPD, der KKPKS und der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) periodisch über die Umsetzung der Effizienzvorlage orientiert. Seit Mai 2001 sind namentlich die Rekrutierungen für die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei im Gange.

Auf den 1. Januar 2002 werden vier Bundesanwaltschafts-Teams ausgebildet und deren Einsatzbereitschaft sichergestellt. Sie bestehen je aus einem Staatsanwalt, einem Assistenz-Staatsanwalt des Bundes und einem Protokollführer. Dazu kommen die erforderlichen Kräfte der Bundeskriminalpolizei. Weitere Leistungen im gesamten BAP müssen auf- und ausgebaut werden. Insgesamt 120 Personen werden im Jahre 2001 angestellt und ihre Ausbildung hat begonnen. Weitere 150 Stellen sind für 2002 vorgesehen.

Inkrafttreten 1.1.2002

Die Unterbringung der neuen Kräfte bereitet gewisse Schwierigkeiten. Für eine Übergangszeit wird eine provisorische Lösung realisiert. In der ersten Rekrutierungsphase steht ein neues Gebäude in Bern zur Verfügung. Weitere Arbeitsplätze können in bestehenden Gebäuden des Bundes bezogen werden. Der Standort des eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes wird am gleichen Ort wie die Bundesanwaltschaft sein. Damit kann eine verfahrensmässig rationelle Lösung erreicht werden.

Logistik

Der Bundesrat hat am 3. Juli 2001 als definitiven Standort der Zentralen Einheiten Bern oder die nähere Umgebung bestimmt. Das Konzept sieht den späteren Aufbau dezentraler Stützpunkte in verschiedenen Regionen vor. Diese werden idealerweise mit den künftigen regionalen interkantonalen Dienststellen koordiniert, die das Projekt Polizei XXI vorsieht.

*Zentrale in Bern
Stützpunkte in den
Regionen*

1.6.7 Futuro (Zukunftsstrategien des GWK)

Die Leitung des Grenzwachtkorps (GWK) hat im Frühling 2001 das Projekt Futuro in Auftrag gegeben mit dem Ziel, die zukünftige Ausrichtung des GWK im Sicherheitsdispositiv der Schweiz darzulegen. Damit wird ein optimaler Einsatz im Bereich der Kernkompetenzen, eine effiziente

Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen sowie die eventuelle Übernahme neuer Aufgaben angestrebt.

Die Zukunftsstrategien basieren auf drei Szenarien: Mit Zukunft 1 wird die Optimierung des Ist-Zustandes angestrebt, Zukunft 1+ untersucht den Zustand im Falle einer eventuellen Schengen-Assoziierung ohne EU-Mitgliedschaft. Zukunft 2 befasst sich schliesslich mit der Situation im Falle einer Vollmitgliedschaft der Schweiz in der EU.

Nach heutigem Projektstand soll das GWK in Zukunft in folgenden Bereichen tätig sein bzw. seine Aufgaben ab- oder aufbauen.

| Aufgaben des GWK | Zielrichtung für Zukunft |
|---|---|
| Ermöglicht den raschen und unkomplizierten Grenzübertritt von Personen mit und ohne Waren bei allen Verkehrsarten | Selektiver Abbau |
| Wirkt durch mobile Präsenz im Grenzraum präventiv, erhöht dadurch die Sicherheit und stärkt das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung im Grenzraum | Starkes Wachstum |
| Leistet mit gezielten, ereignisunabhängigen Personenkontrollen an der Grenze (bei allen Verkehrsarten) und im Grenzraum einen Beitrag zur Bekämpfung der Kriminalität und der illegalen Migration | Selektives Wachstum |
| Ist bereit, bei besonderen Vorkommnissen Unterstützung zugunsten der kantonalen Polizeikörper oder anderer Partner zu leisten | Selektives Wachstum |
| Bekämpft den Warenschmuggel an der Grenze und im Grenzraum mit Schwergewicht auf organisiert begangene Widerhandlungen | Beibehaltung wie heute; ab EU-Mitgliedschaft inexistent |
| Unterstützt den zivilen Teil der Eidg. Zollverwaltung bei der Abfertigung des Handelswarenverkehrs | Abbau; ab EU-Mitgliedschaft inexistent |
| Stellt den Verkauf der Autobahnvignette sicher und unterstützt den zivilen Teil der EZV bei der Erhebung der LSV | Starker Abbau |
| Führt vorgeschobene Ausweiskontrollen bei diplomatischen CH-Vertretungen im Ausland durch und wirkt an internationalen Polizeieinsätzen mit | Starkes Wachstum |
| Wirkt durch Präsenz und Intervention in Zügen präventiv und erhöht dadurch das Sicherheitsempfinden der Reisenden. | Neue Aufgabe |
| Erhöht die Sicherheit im Luftverkehr durch Begleiteinsätze | Starkes Wachstum |

| | |
|--|---|
| Ist bereit, bei besonderen Anlässen wieder punktuelle und zeitlich beschränkte Personenkontrollen an den Binnengrenzen durchzuführen | Selektives Wachstum ab Schengen-Teilnahme |
|--|---|

1.6.8 Vereinheitlichung Strafprozessrecht

Wie bereits im Bericht USIS I erwähnt²³, bietet das Nebeneinander der insgesamt 29 Strafprozessordnungen in der Schweiz immer mehr Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der zunehmend grenzüberschreitenden Kriminalität (organisiertes Verbrechen, Wirtschaftskriminalität). Mit der Annahme der Justizreform anfangs 2000 wurde die Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts geschaffen, die neben der Effizienz auch die Rechtsgleichheit fördern soll.

Bis Ende Februar 2002 läuft das Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf einer einheitlichen schweizerischen Strafprozessordnung. Inhaltlich steht die Frage im Vordergrund, ob ein Untersuchungsrichter oder ein Staatsanwalt im Zentrum des Vorverfahrens²⁴ stehen soll.

Das nun vorgelegte Staatsanwaltschaftsmodell hat mit seiner höheren Effizienz und der klareren Rollenteilung zwischen den Parteien viele Vorzüge. Nach den Kantonen Tessin und Basel-Stadt wurde dasselbe System kürzlich auch in den Kantonen St. Gallen und Appenzell Innerrhoden eingeführt. Im europäischen Ausland ist das System zunehmend verbreitet, was im Bereich internationale Rechtshilfe Vorteile bringt. Im übrigen zielt der Vorentwurf auf eine Synthese der bisherigen strafprozessualen Instrumente der Kantone und enthält diverse Neuerungen²⁵.

Mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung ist wegen den erforderlichen Anpassungen der Gerichtsorganisation einiger Kantone nicht vor 2007 zu rechnen.

1.7 Informationsverarbeitung

1.7.1 Ausgangslage

Informationssysteme, Informationshaushalte und Kommunikationssysteme werden unter dem Oberbegriff Informationsverarbeitung geführt, wobei das Kernproblem in der Harmonisierung der bei Bund und Kantonen

Ausführliche Informationen:
www.ofj.admin.ch/d/index.html

Vernehmlassung bis
 28.2.2002

Staatsanwaltschaftsmodell wie in den Kantonen TI, BS, SG, AI und zunehmend im europäischen Ausland

Inkrafttreten nicht vor
 2007

Begriff Informationsverarbeitung

²³ Bericht USIS I, S. 33

²⁴ Der Begriff Vorverfahren umfasst die gesamten Verfahrensabschnitte vor der Hauptverhandlung.

²⁵ z.B. der Anwalt der ersten Stunde, d.h. das Recht des Beschuldigten, ab seiner Festnahme durch die Polizei bzw. schon bei seiner ersten Einvernahme einen Verteidiger beiziehen zu können; z.B. die Mediation, d.h. ein unter Leitung eines sachkundigen Dritten durchgeführtes Streitbeilegungs- bzw. Aussöhnungsverfahren vor allem zwischen Täter und Opfer; z.B. ein relativ weit gehendes Opportunitätsprinzip, wo in Bagatellfällen oder in Fällen, wo der Nachweis eines zusätzlichen Delikts zu keiner höheren Strafe führen würde, von der Strafverfolgung abgesehen werden kann.

bestehenden bzw. weiter zu entwickelnden Informationssysteme im Rahmen geregelter Informationshaushalte liegt.

In den vergangenen 16 Jahren entstanden in der Schweiz die verschiedensten Systeme für die polizeiliche Informationsverarbeitung auf nationaler Ebene und bei den Kantonen. Zum grossen Teil sind diese Systeme miteinander nicht kompatibel oder mussten im Einzelfall durch aufwendige Schnittstellen miteinander verbunden werden.

***Inkompatible, teure
Einzellösungen***

Für die Umsetzung der zentralen Anliegen zur Wahrung der inneren Sicherheit ist heute eine effektive und effiziente Informationsverarbeitung von entscheidender Bedeutung. Wollen Bund und Kantone ihren gesetzlichen Auftrag auch künftig lösen, müssen sie zu vermehrter Zusammenarbeit finden, wobei eine übergeordnete Koordination unerlässlich ist. Andernfalls laufen Kantone und Bund in Gefahr, weiterhin unkoordinierte Insellösungen für Teilprobleme zu realisieren, die weder den zukünftigen Anforderungen noch in der täglichen Praxis genügen können und zudem längerfristig weder vernünftig zu betreiben, noch zu finanzieren sein werden.

***Enge Zusammenarbeit
und übergeordnete
Koordination***

1.7.2 Informationssysteme

Ein Schwerpunkt beim Handlungsbedarf liegt bei den Informationssystemen, in denen Personen- und Sachdaten nach vorgegebenen Regeln in teilweise gesamtschweizerisch geführten informationsverarbeitenden Systemen bearbeitet und ausgewertet werden (Fahndungs-, Identifizierungs- oder Ermittlungssysteme). Die Informationssysteme stehen einem relativ klar abgegrenzten Benutzerkreis bei den Sicherheitsbehörden, respektive der Polizei (Kantone und Bund) sowie dem GWK zur Verfügung.

1.7.3 Informationshaushalte

Die Informationshaushalte auf allen Ebenen im Polizeibereich müssen aufeinander abgestimmt und rechtlich ausreichend geregelt werden. Eine rasche und effiziente Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und anderen Staaten ist nur möglich, wenn gemeinsam festgelegt wird, wer welche Informationen beschafft, für welche Zwecke bearbeitet, aufbewahrt, im Einzelfall oder online zur Verfügung stellt und löscht. Derzeit fehlen genügende Rechtsgrundlagen, die den dringend notwendigen automatisierten Datenaustausch ausserhalb formeller Strafverfahren unter den Polizeibehörden der Kantone einerseits und zwischen den Kantonen und dem Bund andererseits zulassen und diesen umfassend regeln²⁶.

***Fehlende gesetzliche
Grundlagen***

1.7.4 Kommunikationssysteme

Der Kommunikation dienen die Systeme, wie Telefon-, Fax-, Funk- und Mail-Systeme, bei denen die Datenübertragung, d.h. die technischen Hilfsmittel für die Übermittlung und Kommunikation im Vordergrund stehen. Von

²⁶ Für den Bereich des präventiven Staatsschutzes bestehen Regelungen des BWIS

diesem Kernbereich sind alle Partner im Bereich der inneren Sicherheit betroffen, namentlich die Polizei der Kantone und des Bundes, das GWK, das VBS, der Bevölkerungsschutz von Bund und Kantonen sowie die Rettungsdienste der Kantone, Städte und Gemeinden.

1.7.4.1 Polycom: Funkgestützte Sprach- und Datenübermittlung

Auf nationaler Ebene wird im Auftrag des Bundes der Aufbau eines Funknetzes für alle Sicherheitsorgane der Schweiz (Polycom) vorangetrieben. Ausgewählte Datenbestände (z.B. RIPOL) können mit Hilfe von Zusatzgeräten ebenfalls über Polycom abgefragt werden. Zu den potentiellen Benutzern gehören neben den Polizeien von Bund, Kanton und Gemeinden, die Feuerwehr, die Sanität, das GWK, die Armee und der Bevölkerungsschutz, aber auch die REGA sowie die Werke und Organisationen im Sicherheitsbereich mit behördlichem Auftrag.

*Nationales Funknetz
für Sprach- und
Datenübermittlung*

Der Bund hat dabei das nationale Betriebsmanagement sowie die gesamtschweizerische Funknetzplanung übernommen. Das Netz zielt auf die Schaffung einer vollständigen Kompatibilität im Bereich der Kommunikation unter allen Sicherheitsorganen. Die Planung erfolgt flächendeckend über die ganze Schweiz mit Berücksichtigung von Abdeckung und Verkehrsaufkommen der einzelnen Organisationen. Die Realisierung erfolgt schrittweise, d.h. jede realisierte Insellösung kann später in das Gesamtnetz integriert und zusammengeschaltet werden.

*Betriebsmanagement
und Funknetzplanung
durch den Bund*

Das GWK hat die Realisierung eines 10 bis 30 km breiten Funk-Grenzgürtels um die ganze Schweiz in Auftrag gegeben und zu einem gewissen Teil bereits in Betrieb genommen.

Der Bundesrat hat am 21. Februar 2001 der gemeinsamen Finanzierung von Polycom durch Bund und Kantone zugestimmt und das VBS beauftragt, die nationale Komponente sowie den VBS-Teil von Polycom zu realisieren. Ein Handlungsbedarf besteht somit auf Bundesebene derzeit nicht.

*Gemeinsame
Finanzierung Bund
und Kantone*

Polycom kann als massgebliche Vorausleistung des Bundes im Bereich innere Sicherheit betrachtet werden und es ist zu hoffen, dass sich rasch alle Kantone sich diesem System anschliessen werden.

1.7.5 Gemeinsames weiteres Vorgehen im Bereich Informationsverarbeitung

Wie auch in USIS I erwähnt liegt die Hauptproblematik in der Harmonisierung der bei Bund und Kantonen angesiedelten Informationssysteme. So wenig heute ein einzelner Staat die Kriminalität allein bekämpfen kann, so wenig sind dazu der Bund oder die Kantone für sich allein in der Lage. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Planung, Umsetzung und dem Betrieb zukünftiger Systeme muss daher notwendigerweise intensiviert werden. Unter dem Gesichtspunkt der Zweckdienlichkeit sind Arbeitsabläufe und unterstützende Systeme so

zentral wie nötig und so föderal wie möglich auszugestalten. Bei den Lösungsansätzen sind auch die rechtlichen, organisatorischen, planerischen, finanziellen und polizeirelevanten Überlegungen einzubeziehen. Damit kann in diesem ausgesprochen föderalistisch organisierten Aufgabenbereich staatlichen Handelns Effektivität und Effizienz der eingesetzten personellen und finanziellen Mittel sichergestellt werden.

1.8 Schaffung einer nationalen Kriminalstatistik

1.8.1 Ausgangslage

Eine ausgebaute, differenzierte und aussagekräftige polizeiliche Kriminalstatistik ist, kombiniert mit Ergebnissen aus Opferbefragungen, der Opferhilfestatistik und den Statistiken zu Strafverfahren und Verurteilungen ein unabdingbares Instrument bei der Evaluation polizeilicher Tätigkeit, der Ermittlung von Schwerpunkten der Kriminalitätsentwicklung und der Bestimmung von Präventivmassnahmen. Die polizeiliche Kriminalstatistik ist ein wichtiges Mittel zur Analyse und Beurteilung von Bedrohungsszenarien und stellt – zusammen mit anderen Statistiken – die Effizienz der staatlichen Strafrechts- und Kriminalpolitik dar. Eine aussagekräftige Kriminalstatistik ist überdies eine zentrale Komponente zur Ausarbeitung der Strategien im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung.

*unabdingbares
Instrument für Polizei*

Heute wird die polizeiliche Kriminalstatistik beim Bund und den Kantonen vom Detaillierungsgrad und den Definitionen her unterschiedlich und uneinheitlich geführt. Die Vielzahl dieser unterschiedlichen Kriminalstatistiken vermögen die Anforderungen, die an eine Statistik gestellt werden müssen, nicht zu erfüllen. Seit Beginn der 90-er Jahre wird das Fehlen einer einheitlichen und aussagekräftigen nationalen polizeilichen Kriminalstatistik in Fachkreisen immer wieder bemängelt.

1.8.2 Projekt Revision der polizeilichen Kriminalstatistik

Ab Mitte 1996 lief im Rahmen einer technischen Arbeitsgruppe das Projekt Revision der polizeilichen Kriminalstatistik unter der Federführung des Bundesamtes für Statistik und des Bundesamtes für Polizei sowie unter Einbezug von Vertretern aus mehreren Kantonen. Gestützt auf diese Arbeiten empfahl die KKJPD ihren Mitgliedern am 3.11.1999, dem Ausbau der polizeilichen Kriminalstatistik zuzustimmen und die voraussichtlichen Kosten in ihre Voranschläge aufzunehmen.

1.8.3 Handlungsbedarf für eine nationale polizeiliche Kriminalstatistik

Eine im Hinblick auf die Umsetzung dieser Empfehlung gegründete neue Arbeitsgruppe der schweizerischen Kriminalkommission wird ihr Umsetzungskonzept im Herbst 2001 vorlegen. Eine zuverlässige und aussagekräftige nationale Statistik im Bereich der kriminalpolizeilichen Aktivitäten dient namentlich auch dem internationalen Vergleich. Der

Umsetzung und Realisierung der nationalen polizeilichen Kriminalstatistik gemäss Konzept der schweizerischen Kriminalkommission ist hohe Priorität einzuräumen. Voraussetzung dafür sind jedoch kompatible Systeme für die Verarbeitung der kriminalpolizeilichen Daten²⁷.

²⁷ Vgl. Sofortmassnahme Gründung eines Planungsgremiums Informationsverarbeitung, Ziff. 9.4

2 Grundsätzliche Strategien

2.1 Dreidimensionale Untersuchung des Systems der inneren Sicherheit

Die Auslegeordnung zeigt, dass viele Abhängigkeiten von anderen Projekten und der internationalen Entwicklungen bestehen und dass die rechtlichen und tatsächlichen Problemstellungen komplex sind. Die zu lösenden Fragen weisen untereinander zahlreiche Schnittstellen auf und sind in hohem Masse interdependent. Dies gilt vor allem für die Kernthemen Lücke, Grenze und Regionalisierung, die Gegenstand eigener Kapitel in diesem Bericht sind. Es gilt nicht nur, die Aufgaben zu definieren und den geeigneten Trägern bzw. Organisationseinheiten zuzuordnen, sondern die Zweckmässigkeit dieser Zuordnung auch unter dem Gesichtspunkt des zeitlichen Ablaufs und der jeweils relevanten Bedrohungslage und Lageentwicklung zu prüfen. Das System der inneren Sicherheit muss deshalb dreidimensional untersucht und definiert werden.

2.1.1 Sachlich-organisatorische Achse

Hier geht es um die Definition, welche Aufgaben in die Untersuchung einzubeziehen sind und welcher Aufgabenträger für deren Erfüllung im Normalfall zuständig sein soll. Welche Aufgaben können z.B. in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern wahrgenommen werden, welche vom Bund und gegebenenfalls von welchem Departement? Welche Aufgaben sind in den Regionen wahrzunehmen, welche von den Polizeien der Kantone und Gemeinden und wie weit sind oder können Private einbezogen werden?

Definition der Aufgaben und ihrer Träger

2.1.2 Zeitachse

USIS ist ein evolutiver Prozess, in dem sich die möglichen Lösungen im zeitlichen Verlauf verändern und somit auch unter diesem Aspekt zu betrachten sind. Es gibt in Kernbereichen der Fragestellungen somit unter Umständen je nach Zeitperiode, die untersucht wird, andere Lösungsmodelle, die hauptsächlich in Relation zu einer fortschreitenden EU-Annäherung etappenweise zu definieren sind.

Lösungsmodelle im Verhältnis zur Annäherung an die EU

So sind Sofortmassnahmen ins Auge zu fassen, die vor dem Schlussbericht von USIS zu realisieren oder zu veranlassen sind. Sie müssen nicht unbedingt der definitiven Lösung entsprechen. Diese Massnahmen sind auf Zeitgewinn ausgerichtet und dürfen die Handlungsfreiheit in der Variantenauswahl nicht beeinträchtigen.

Definition Sofortmassnahmen

Kurzfristige Lösungen müssen auf die Möglichkeit ausgerichtet sein, dass die Schweiz sich künftig am Schengener Acquis und dem Erstasylabkommen von Dublin in irgend einer Form anschliessen könnte, ohne gleichzeitig Mitglied der EU zu sein. Die in diesem Rahmen gefundenen Lösungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie kompatibel

Kurzfristige Lösungen

sind im Hinblick auf Schengen/Dublin und eine eventuelle Assoziierung zumindest nicht erschweren oder verunmöglichen.

Mittelfristige Lösungen sind ab dem Zeitpunkt einer eventuellen Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin vorzuschlagen, während langfristige Lösungen für den Fall eines eventuellen EU-Vollbeitritts der Schweiz erarbeitet werden. Sie können aufgrund ihrer Langfristigkeit nicht in einem sehr hohen Detaillierungsgrad dargestellt werden.

***Mittel- und langfristige
Lösungen***

2.1.3 Lageachse

Die im Zeitablauf variierenden Lösungsvorschläge sind schliesslich auch unter dem Gesichtspunkt der jeweils massgeblichen Bedrohungslage und Lageentwicklung zu würdigen. Für die Bewältigung grösserer Einzelereignisse von kurzer Dauer sind somit unter Umständen andere oder zusätzliche Aufgabenträger als im Normalfall oder für dauernde oder wiederkehrende Aufgaben vorzusehen. In Anlehnung an die gebräuchliche militärische bzw. polizeiliche Terminologie, die auch im sicherheitspolitischen Bericht 2000²⁸ übernommen wurde, werden die folgenden Bezeichnungen unterschieden:

***Abhängigkeit von der
Bedrohungslage und
der Lageentwicklung***

2.1.3.1 Normale Lage

Die normale Lage umschreibt die Alltagsbelastung, in der ordentliche Verwaltungsabläufe zur Bewältigung der anstehenden Probleme und Herausforderungen ausreichen.

2.1.3.2 Besondere Lage

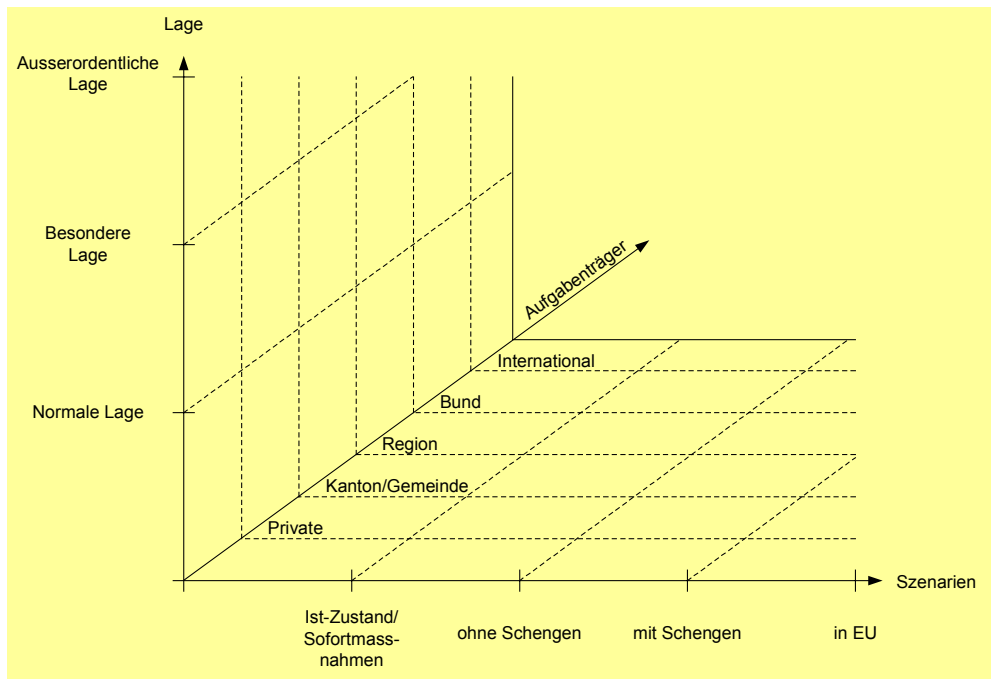
Die besondere Lage ist eine Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Im Unterschied zur ausserordentlichen Lage ist aber die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen. Typisch ist der Bedarf nach rascher Konzentration der Mittel und Straffung der Verfahren.

2.1.3.3 Ausserordentliche Lage

Bei der ausserordentlichen Lage genügen in zahlreichen Bereichen und Sektoren normale Verwaltungsabläufe nicht mehr, um die Probleme und Herausforderungen zu bewältigen, beispielsweise bei Naturkatastrophen, die das ganze Land in Mitleidenschaft ziehen, oder bei kriegerischen Ereignissen.

²⁸ Sipol B 2000, S. 74

2.1.4 Darstellung der drei Achsen im Modell



Das künftige System muss deshalb evolutiv und flexibel ausgestaltet werden und selbst bei veränderten Rahmenbedingungen die strategische Zielsetzung erreichen. Ziel kann damit nicht eine starre und untolerante Struktur sein.

2.2 Strategische Thesen

Aus diesen Erkenntnissen wurden die folgenden elf Thesen zur Verdeutlichung der strategischen Zielsetzung formuliert²⁹. Sie sind als Leitlinien für das künftige System und die vorgeschlagenen Lösungen zu verstehen. Die Thesen dienen gleichzeitig als Kriterien für die Bewertung der vorgeschlagenen Modelle und Varianten.

²⁹ Thesenpapier des Projekt-Teams Strategie, mit Änderungen des Projektausschusses vom 15.6.2001.

These 1 Gesamtstrategie für innere und äussere Sicherheit

Die innere Sicherheit ist im Rahmen von USIS umfassend und nicht nur mit Bezug auf die Aufgaben von Polizei und Staatsschutz zu untersuchen. Die im Hinblick auf die Sicherheitspolitik getroffene Unterscheidung zwischen Gewalt strategischen Ausmasses (Gegenstand eidgenössischer Sicherheitspolitik) und Gewalt nicht strategischen Ausmasses (Teil der kantonalen Sicherheitspolitik) ist in Richtung einer Gesamtstrategie zu relativieren. Innere und äussere Sicherheit sind keine Gegensätze.

*Umfassende
Untersuchung*

These 2 USIS bestimmt die Leitlinien für die innere Sicherheit

Alle gegenwärtig laufenden Projekte, die sich ganz oder teilweise mit der inneren Sicherheit befassen, sind hinsichtlich ihres Bezuges zur inneren Sicherheit zu integrieren. Dabei muss dem Projekt USIS Priorität zukommen. Andere Projekte dürfen USIS nicht präjudizieren; es dürfen keine unkoordinierten und den auszuarbeitenden USIS-Strategien widersprechenden Entscheide in bezug auf das künftige System der inneren Sicherheit getroffen werden.

*USIS hat Vorrang vor
anderen Projekten*

These 3 Polizeisystem muss reformiert werden

Eine Umstrukturierung des schweizerischen Polizeisystems ist nötig; die Reorganisation muss von entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für ein einheitliches Handeln begleitet sein.

*Umstrukturierung ist
nötig*

These 4 Internationale Kooperation ist unerlässlich

Die innere Sicherheit kann in zunehmendem Masse nur noch mittels internationaler Kooperation, namentlich durch enge Zusammenarbeit mit den EU-Strukturen, gewährleistet werden. Das schweizerische System der inneren Sicherheit ist langfristig europakompatibel auszugestalten und kurzfristig so, dass ein Mitmachen im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Schengener Acquis) schrittweise realisiert werden kann.

*Sichere Schweiz im
sicheren Europa*

These 5 Aufbau auf föderalistischen Strukturen

Das schweizerische politische System basiert auf föderalistischen Strukturen. Das System der inneren Sicherheit mit dem Zweck des direkten und indirekten Schutzes der Bevölkerung hat diesem Umstand Rechnung zu tragen. Es ist bezüglich Aufgabenwahrnehmung so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig auszugestalten (Subsidiarität).

*Föderalismus als
Basis*

These 6 Innere Sicherheit ist eine zivile Aufgabe

Die innere Sicherheit obliegt den zivilen Behörden. Die zivilen Behörden müssen über die Mittel verfügen, um sie im Normalfall ohne Hilfe der Armee zu garantieren. Es müssen zivile, schnell verfügbare, personelle und materielle Mittel zur Verfügung stehen, um künftige Einsatzspitzen bewältigen und die Durchhaltefähigkeit gewährleisten zu können. Die Armee darf zur Wahrung der inneren Sicherheit nur zum Einsatz kommen, wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind.

*Schaffung von zivilen
Mitteln für
Einsatzspitzen*

These 7 Primäre Verantwortung für Sicherheit beim Staat

Das Gewaltmonopol muss beim Staat liegen, die Gewährleistung von Sicherheit grundsätzlich eine Staatsaufgabe bleiben. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind Grenzen zu setzen. Sicherheit darf nicht durch Mittelkürzungen „vermarktet“ werden.

Gewaltmonopol beim Staat

These 8 Wem eine Aufgabe obliegt, soll über Mittel verfügen

Die Zuteilung der Mittel im gesamten Sicherheitsbereich (personell, finanziell etc.) hat sich nach den jeweiligen Verantwortungen bzw. nach der neu ausgestalteten Aufgabenteilung zu richten. Wem die Aufgabe obliegt, dem müssen (für die Meisterung des Normalfalles und zur Bewältigung von besonderen Lagen) auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.

Mittelzuteilung gemäss Aufgabenzuteilung

These 9 Grenze und Grenzraum bedürfen nationaler Koordination

Die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben an der Landesgrenze (Kontrolle an der Grenze, aber auch im Grenzraum) dient der Sicherheit des ganzen Landes und bedarf einer übergeordneten Koordination. Diese Aufgaben sind als Einheit nach gleichen Kriterien mit der nötigen Flexibilität hinsichtlich sich verändernden Bedrohungslagen zu erbringen. Die Kompetenzen müssen klar abgegrenzt sein.

Grenze und Grenzraum

These 10 Sicherheit ist nicht kostenlos

Sicherheit ist nicht zum Nulltarif zu haben. USIS darf nicht zur irrigen Meinung führen, dass eine Verbesserung der inneren Sicherheitslage durch rein organisatorische Massnahmen erreicht werden kann. Die Diskussion darf sich deshalb nicht auf die Frage der Mittelumverteilung beschränken.

Kein Nulltarif

These 11 Strukturen der Entscheidungsfindung müssen effizienter werden

Der Entscheidungsrythmus in Fragen der inneren Sicherheit wird immer höher. Soll die föderalistische Aufgabenwahrnehmung funktionsfähig sein, müssen professionelle Strukturen für die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen geschaffen werden.

Verbesserung der Entscheidungsmechanismen

2.3 Beurteilung der Thesen im Lichte des Bundesverfassungsrechts

Die Thesen wurden auf ihre Kompatibilität mit dem Verfassungsrecht hin untersucht. Es zeigte sich, dass die konsequente Umsetzung einzelner Thesen Verfassungsänderungen erforderlich machen würden. Solche sind im Rahmen von USIS zwar nicht ausgeschlossen, sie brauchen aber wegen ihrer tiefgreifenden Auswirkungen bei der Beurteilung der entsprechenden Modelle und Varianten die nötige Beachtung und müssen mit aller Deutlichkeit dargestellt werden.

Gemäss Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone "im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der

Bevölkerung". Das bedeutet, dass der Bund ohne Verfassungsrevision nur im Rahmen seiner übrigen verfassungsmässigen Kompetenzen Sicherheitsaufgaben übernehmen kann. Die Aufgabenzuweisung in Artikel 57 BV hat deshalb keine eigenständige Bedeutung³⁰.

Die neue Bundesverfassung bestätigt damit die sogenannte Polizeihoheit der Kantone, also die volle Verantwortung für die Sicherheit ihres Gebiets, verbunden mit dem Gewaltmonopol. Daraus leitet die Verfassungsrechtslehre eine Einsatzkaskade ab, nach der sicherheitspolizeiliche Aufgaben primär den Kantonen zustehen, sekundär die Polizeikräfte anderer Kantone einzusetzen sind und erst zuletzt auf den Polizeieinsatz der Armee zurückzugreifen sei³¹. Eine Änderung dieser Prioritätenordnung, d.h. auch das Aufstellen eigener Polizeikräfte des Bundes mit umfassenden sicherheitspolizeilichen Kompetenzen, müsste demnach vom Verfassungsgeber beschlossen werden.

Verfassungsänderung

Nach der alten Bundesverfassung von 1874 stand dem Bund "als Gemeinwesen grundsätzlich die Kompetenz zu, für seine innere und äussere Sicherheit zu sorgen"³². Diese stillschweigende Kompetenz wurde mit der Nachführung der BV in Artikel 57 integriert, ist aber aus dem Wortlaut nicht eindeutig ersichtlich. Der Bund muss deshalb weiterhin eine stillschweigende Kompetenz beanspruchen, wenn er durch Gesetz festlegt, welches Gemeinwesen für die Erfüllung einer bestimmten Sicherheitsaufgabe zuständig ist. Der Gesetzgeber muss deshalb entscheiden, ob der Bund:

- den Schutz seines Eigentums in die Verantwortung der Kantone legen (Art. 11 GarG) oder mit eigenen Mitteln wahrnehmen will (Art. 22 f. BWIS);
- die völkerrechtlichen Schutzpflichten selber erfüllen oder die Kantone damit betrauen will (Art. 22 BWIS);
- bestimmte Sicherheitsrisiken wie Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und verbotenen Nachrichtendienst präventiv bearbeiten will (Art. 2 und 10 – 18 BWIS);
- Straftaten gegen Rechtsgüter des Bundes der Bundesgerichtsbarkeit unterstellen will (Art. 340 StGB);
- den Schutz der Landesgrenze den Kantonen übertragen will (Grenzkontrolle in Eisenbahnzügen, Flughäfen) oder mit eigenem Personal umsetzen will (Grenzkontrollen auf Strassen, durch die Armee in ausserordentlicher Lage).

Bei der Beanspruchung dieser genannten stillschweigenden Kompetenzen muss der Gesetzgeber zudem berücksichtigen, dass die Bundesverfassung die Umsetzung des Bundesrechts primär den Kantonen überträgt (Art. 46 Abs. 1 BV) und diesen eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit einräumen

Verfassungsänderung?

³⁰ In der Botschaft zur BV wird denn auch gesagt, "dass auf diesem Weg (d.h. mit Art. 57) keine neue umfassende Bundeskompetenz geschaffen wird, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde" (BBI 1997 I 237); siehe auch VPB 65.1 zu Art. 57 BV, wobei das BJ viel restriktiver zu sein scheint.

³¹ Saladin in Komm. BV, Art. 3 Rz. 132.

³² BGE 117 Ia 202, 211.

will (Art. 46 Abs. 2 BV). Die Bundesgesetzgebung soll deshalb den Vollzug durch Bundesorgane nur vorsehen, wenn er nicht den Kantonen übertragen werden kann (Subsidiarität). These 5 kehrt diesen Grundsatz um, indem sie die Aufgabenwahrnehmung nur noch "so dezentral wie zweckmässig" vorsieht. These 5 bedeutet damit eine tiefgreifende Neuinterpretation unseres schweizerischen Föderalismus und es fragt sich, ob die Umsetzung nicht eine Anpassung von Art. 46 BV erforderlich machen müsste.

Das Einverständnis der Kantone zu einer Bundeslösung kann die Verfassung nicht ändern. Dies gilt insbesondere dann, wenn Aufgaben betroffen sind, die wesentlich zur Staatlichkeit der Kantone beitragen, was für die Polizeihöhe sicher zutrifft. Die Abtretung von Polizeiaufgaben im Grenzraum an Organe des Bundes ist deshalb ohne Verfassungsänderung nicht bzw. nur für Hilfsfunktionen möglich³³.

Verfassungsänderung

Die "Umstrukturierung des schweizerischen Polizeisystems" (These 3) kann nach der Bundesverfassung nicht vom Bund alleine vorgenommen werden, und er kann auch die "gesetzlichen Grundlagen für ein einheitliches Handeln" nicht schaffen. Er muss dazu entweder die Verfassung revidieren oder einem Konkordat beitreten³⁴.

**Verfassungsänderung
oder
Konkordatsbeitritt**

Die Zuständigkeit des Bundes in den auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV) erlaubt den Abschluss von Staatsverträgen auch in Bereichen der kantonalen Zuständigkeiten. Die Umsetzung und der Vollzug der eingegangenen Verpflichtungen richten sich dabei grundsätzlich nach der innerstaatlichen Aufgabenteilung; der Bund kann jedoch diejenigen Massnahmen treffen, die zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und damit zur Vermeidung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit unerlässlich sind, falls ein Kanton nicht ausreichend mitwirkt.

³³ Ausnahme: Aktivdienst gemäss Verordnung über die vollständige Schliessung der Landesgrenze vom 15. März 1979

³⁴ Art. 48 Abs. 2 BV; allerdings ist auch hier "der Rahmen seiner Zuständigkeiten" massgebend, wobei er nicht in die kantonale Organisationsautonomie eingreifen kann.

3 Künftige Aufgabenteilung im System der inneren Sicherheit

3.1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

3.1.1 Reorganisationsvorschläge von Polizei XXI³⁵

Das Kernteam von Polizei XXI hat die Arbeit der Kantonspolizeikorps der Schweiz einer umfassenden Analyse unterzogen. Die Resultate liegen als „Schlussbericht Strategie Polizei XXI“ vor, der am 12. Januar 2001 vom Kernteam verabschiedet und am 21. Mai 2001 von der KKJPD zur Kenntnis genommen wurde. Die KKJPD beauftragte das Kernteam von Polizei XXI, mit der Weiterbearbeitung von zwei im Bericht enthaltenen sowie einer zusätzlichen Variante.

Inhaltlich wurde die heutige und zukünftige Tätigkeit der Polizei in Strategische Geschäftsfelder (SGF) gegliedert. Diese wurden in Berücksichtigung der Umfeldentwicklung und der Bedrohungssituation auf ihre künftige Relevanz für die innere Sicherheit untersucht. Schliesslich wurden organisatorische Konsequenzen aufgezeigt und in sechs verschiedenen Layouts dargestellt.

*Strategische
Geschäftsfelder*

Layouts

Diese Layouts geben in Variantenform die Vorstellungen der KKPKS und KKJPD über die Aufgabenteilung im künftigen System der inneren Sicherheit der Schweiz wieder. Sie sprechen sich namentlich darüber aus, welche Tätigkeiten künftig von den Kantonen, von neu zu schaffenden Konkordaten oder vom Bund wahrgenommen werden sollten. Weiter werden Aussagen darüber gemacht, welche Aufgaben der Kantonspolizeikorps in Zukunft ausgebaut oder gleich bzw. weniger intensiv bearbeitet werden sollen als heute.

³⁵ Vgl. zum Stand Projekt Polizei XXI, Ziff. 1.6.2

3.1.2 Darstellung von Polizei XXI

Polizei XXI hat die folgenden SGF definiert sowie auf deren Bedeutung untersucht und dargestellt, in welcher Richtung in Zukunft vorzugehen sei:

| SGF | Beschreibung | Beurteilung | strategische Stossrichtung |
|-------------------------|--|--|-----------------------------------|
| Voisin | Bildet in Agglomerationen mit besonderer Gefährdung die Verbindung zur Bevölkerung mit den Schwerpunkten Verhinderung krimineller Aktivitäten und Vermittlung. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | ausbauen |
| Grundversorgung | Beinhaltet die flächendeckende, polizeiliche Grundversorgung mit den Themen Alltagskriminalität, Verkehr und Sicherheit. | hohe Bedeutung; starke Position | selektiv ausbauen |
| Spezialeinsätze | Umfasst die professionelle Intervention bei grösseren Ereignissen. | hohe Bedeutung; starke Position | halten |
| Prävention | Umfasst Konzeption und Koordination der Präventionsarbeit sowie die Beratung und Ausbildung der Polizeikräfte und der Partnerorganisationen. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | ausbauen |
| Strassenverkehr | Deckt das gesamte Strassenverkehrsnetz ab mit den Schwerpunkten Hilfeleistung, Gerichtspolizei und Repression auf den Hauptverkehrsachsen. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |
| Gewässer | Deckt Aufgaben im Bereich Hilfeleistung und Gerichtspolizei auf Gewässern ab. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |
| Ermittlungen | Beinhaltet die Verbrechensbekämpfung in den Kriminalräumen. | hohe Bedeutung; starke Position | halten |
| Grenze | Umfasst die grenzpolizeilichen Kontrollen. | hohe Bedeutung; eher schwache Position | selektiv abbauen |
| Dienstleistungen | Fasst die Aufgaben (Produkte, Dienstleistungen) zusammen, welche die Polizeien im Auftrag Dritter gegen oder ohne Entschädigung erbringen. | eher tiefe Bedeutung; starke Position | selektiv abbauen |

3.1.3 Beurteilung der strategischen Geschäftsfelder und der strategischen Stossrichtung von Polizei XXI

Die von Polizei XXI vorgenommene Aufgabengliederung in strategische Geschäftsfelder und die vorgesehenen strategischen Stossrichtungen in den Geschäftsfeldern Voisin, Grundversorgung, Spezialeinsätze, Strassenverkehr, Gewässer und Ermittlungen sind sicher zweckmässig.

Das strategische Geschäftsfeld Prävention fällt auf allen Stufen der Polizeiarbeit als wichtiger Teilauftrag an und kann nicht einzeln einer bestimmten Organisationseinheit zugewiesen werden. Unter den verschiedenen Aufgabenträgern besteht ein Koordinationsbedarf.

Einer genaueren Prüfung zu unterziehen sind die strategischen Stossrichtungen in den folgenden Geschäftsfeldern:

3.1.3.1 Grenze: selektiver Abbau

Selektives Abbauen bedeutet die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch den Bund. Unter dem Kapitel "Kernproblem Grenze" erfolgt eine umfassende Beurteilung dieser Position mit Lösungsvarianten .

*Vgl. Kapitel 6
Kernproblem Grenze*

3.1.3.2 Dienstleistungen: selektiver Abbau

In dieses Geschäftsfeld fallen unter anderem die Aufgaben, die die Kantone gegen Entgelt für den Bund erfüllen (Sicherheit im Luftverkehr, Botschaftsbewachungen etc.). Eine Würdigung erfolgt im Kapitel "Kernproblem Lücke".

*Vgl. Kapitel 4
Kernproblem Lücke*

3.1.4 Beurteilung der strategischen Modelle (Layouts)

Polizei XXI kommt zu Schluss, dass die Umsetzung der strategischen Stossrichtungen eine Überprüfung des gesamtschweizerischen Polizeidispositivs bedingt. Es wurden sechs mögliche Layouts entwickelt und bewertet.

Basis der organisatorischen Überlegungen von Polizei XXI bildet die Erkenntnis, dass sich 80 % der Kriminalität in sechs geografischen Räumen, sogenannten Kriminalräumen abspielt. Es sind die sechs Gebiete Léman, Mittelland, Jura, Reuss-Limmat-Rhein, Bodensee-Rheintal und Ceneri. Aufgrund dessen wurden die strategischen Geschäftsfelder in horizontalem und vertikalem Sinne zu neuen Organisationseinheiten

Kriminalräume

(Konkordaten³⁶) zusammengefasst und ihnen bestimmte strategische Geschäftsfelder zugeordnet.

Es wurden sechs Lösungsmodelle (Layouts) entwickelt und bewertet:

| Layout | Kantone | Konkordat | Bund |
|----------|---|---|---|
| A | Voisin | _____ | Grundversorgung, Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Gewässer, Ermittlungen, Dienstleistungen, Grenze |
| B | Grundversorgung, Dienstleistungen, Voisin | 1 Konkordat: Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Gewässer, Ermittlungen | Grenze |
| C | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 3 Konkordate: Spezialeinsätze, Prävention, Strassenverkehr, Ermittlungen | Grenze |
| D | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 4 Konkordate: Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze, Ermittlungen | Grenze |
| E | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 6 Konkordate: Spezialeinsätze, Ermittlungen | Prävention, Strassenverkehr, Grenze |
| F | Grundversorgung, Gewässer, Dienstleistungen | 6 Konkordate: Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze, Ermittlungen | Grenze |

³⁶ Die Konkordate von Polizei XXI sind in ihrer Ausgestaltung nicht mit den bestehenden vier Polizeikonkordaten vergleichbar. Die heutigen Konkordate sind interkantonale Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit (vgl. zu den heutigen Polizeikonkordaten Bericht USIS I, S. 82 ff.), während die Konkordate von Polizei XXI ein Abtreten von Personal und Kompetenz an übergeordnete (suprakantonale) Konkordate zur Folge hätte. In diesem Bericht werden die Konkordate von Polizei XXI im Unterschied zu den bestehenden Konkordaten deshalb "suprakantonale Konkordate" genannt.

Layout C wird von Polizei XXI als polizeitaktisch bzw. betriebswirtschaftlich interessant und politisch realisierbar betrachtet, da es sich gut aus den vier bestehenden Konkordaten heraus entwickeln lasse. Layout F wird als betriebswirtschaftlich weniger interessant beurteilt, konzentriert sich jedoch polizeitaktisch vorteilhaft auf je einen Kriminalraum. Politisch lasse sich dieses Modell wahrscheinlich realisieren.

Die KKJPD erteilte am 21.5.2001 Polizei XXI den Auftrag, die Layouts C und F unter Berücksichtigung der Kantons Grenzen sowie eine neue Variante auf der Basis der bestehenden vier Polizeikonkordate weiter zu bearbeiten.

*Weiterbearbeitung
gemäss KKJPD*

3.1.4.1 Strategische Überlegungen zu Polizei XXI

Die negative Beurteilung bezüglich Realisierbarkeit der Layouts A, B und E von Polizei XXI ist sachgerecht.

Layouts C, F

In den Layouts C und F ist die Zuordnung der strategischen Geschäftsfelder und damit die Aufgabenteilung gleich geregelt. Voisin, Grundversorgung und Dienstleistungen bleiben als strategische Geschäftsfelder bei den 26 Kantonspolizeikorps. Das strategische Geschäftsfeld Gewässer³⁷ wird durch die an die Gewässer grenzenden Kantone gemeinsam betrieben, und die übrigen SGF wie Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze und Ermittlungen werden regionalisiert, während das SGF Grenze – wie bei allen Layouts - dem Bund übertragen wird. Die drei Varianten unterscheiden sich lediglich in der Anzahl der vorgesehenen suprakantonalen Konkordate (C: drei, F: sechs).

Die Weiterbearbeitung durch Polizei XXI im Rahmen des Auftrages der KKJPD vom 21.5.2001 muss entlang der strategischen Grundentscheide von USIS erfolgen.

3.1.4.2 Schnittstellen von Polizei XXI zur Erfüllung von Bundesaufgaben

Die Aufgabenteilung Kantone / Regionen (Konkordate) wird im folgenden aus dem Blickwinkel von allfälligen Schnittstellen zum Bund betrachtet.

3.1.4.3 SGF Voisin und Grundversorgung

Die bürgernahen Polizeistrukturen (Community Policing; Voisin; Police de proximité), in denen sich der zuständige Polizeibeamte örtlich und persönlich bestens auskennt und deshalb das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger geniesst, ist eine klare Aufgabe derjenigen Polizeistruktur, die dem Bürger am nächsten ist. Sie ist möglichst bürgernah und lokal zu erbringen. Das SGF Voisin steht in engem Zusammenhang zum SGF Prävention auf dieser Stufe.

*Bürgernahe Polizei:
lokale Erbringung der
Aufgabe durch die
Kantone*

³⁷ Das SGF Gewässer enthält etwa den Aufgabenbereich einer Seepolizei

Das SGF Voisin weist auch zum SGF Grundversorgung einen engen und sinnvollen Zusammenhang auf. Bürgerinnen und Bürger müssen sich mit ihren Anliegen und den kleineren, sie direkt betreffenden, polizeilichen Ereignissen an die nächste Polizeistation wenden können und wollen nicht an eine übergeordnete, unbekannte, unter Umständen weit entfernte Institution verwiesen werden. Die bürgernahen Polizeikonzepte sind international und innerstaatlich sehr erfolgreich. Sie stärken das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, dienen der Verbrechensverhütung und werden deshalb von Polizei XXI zu Recht als zukunftsfruchtig und ausbauwürdig eingestuft.

Daraus ergibt sich, dass diese Aufgaben weiterhin in den Kantonen verbleiben müssen. Die Kantone und mit ihnen die Stadt- oder Gemeindepolizeikorps sind der Bevölkerung nahe und kennen die örtlichen Gegebenheiten. Zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten ist eine sachgerechte Aufgabenteilung anzustreben, die nicht aus Konkurrenz-, sondern aus einem Kompetenzdenken heraus zu einer sinnvollen Umgestaltung führen kann.

3.1.4.4 SGF Prävention

Prävention umfasst gemäss Polizei XXI in erster Linie Konzeption und Koordination der Präventionsarbeit sowie die Beratung und Ausbildung der Polizeikräfte und der Partnerorganisationen. Die Präventionsarbeit ist eine dauernde Aufgabe aller in der inneren Sicherheit tätigen Institutionen und Einheiten auf allen Ebenen. Sie kann demnach nicht als eigenständiges Aufgabengebiet ausschliesslich einer bestimmten Stufe zugewiesen werden. Notwendig ist allerdings auch im Bereiche der Prävention eine nationale und eventuell internationale Koordination.

***Prävention obliegt
allen Ebenen der
Polizeiarbeit***

3.1.4.5 SGF Dienstleistungen

Polizei XXI sieht die Erbringung von Dienstleistungen der Polizei zugunsten Dritter mit oder ohne Entschädigung³⁸ weiterhin als Aufgabe der Kantone, aber mit der Stossrichtung selektiver Abbau. Wo es sich um Dienstleistungen zugunsten des Bundes handelt, ist die Erfüllung dieser Aufgaben durch die Konkordate bzw. Regionen sicherlich sinnvoll und zweckmässig, sofern das künftige System keine eigenen Polizeikräfte auf Stufe Bund schafft. Der Bund müsste dann nicht mehr mit allen Kantonen Vereinbarungen z.B. im Bereich der Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr machen, sondern könnte sich an wenige Partnerorganisationen wenden, die in personeller Hinsicht unter Umständen auch eine bessere Flexibilität aufweisen würden.

³⁸ Hier geht es etwa um den Betrieb einer gemeinsamen Notrufzentrale für Polizei, Feuerwehr und Sanität, aber auch um die Dienstleistungen zugunsten des Bundes zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben.

3.1.4.6 SGF Gewässer

Es ist richtig und sinnvoll, wenn entsprechend den Darstellungen von Polizei XXI die polizeilichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Gewässern auf Seen und auf Flüssen im Kompetenzbereich der Anrainerkantone verbleiben und von diesen gemeinsam wahrgenommen werden.

***Seepolizei in der
Zuständigkeit der
Anrainerkantone***

Mit Bezug auf die internationalen Gewässer gibt es diverse Bundesgesetze und Staatsverträge, welche von den Kantonen vollzogen werden. Hier handelt es sich um Gesetze ordnungspolizeilicher Art (Gewässerschutz, Fischerei, Schifffahrt) und nicht um die Erfüllung eigentlicher sicherheitspolizeilicher Aufgaben. Mit Ausnahme der Zollaufgaben hat der Bund auf oder an den schweizerischen Gewässern keine sicherheitspolizeilich relevanten Aufgaben.

3.1.4.7 SGF Strassenverkehr

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten liegt gemäss Polizei XXI in der Hilfeleistung, der Gerichtspolizei, der Repression auf den Hauptverkehrsachsen (Autobahnen, Kantonsstrassen) und dem Vollzug von Sondervorschriften des Strassenverkehrsrechts. Für eine effizientere Aufgabewahrnehmung sollen regionale Zentren gebildet werden, ein Outsourcing ist überdies in den Bereichen Verkehrslenkung und -steuerung sowie für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs vorgesehen. Die reinen Fiskalaufgaben (etwa LSVA) verbleiben beim Bund. Diese Aufgabenteilung ist in der beschriebenen Stossrichtung sachgerecht.

***Strassenverkehr als
polizeiliche Aufgabe
der Konkordate***

3.1.4.8 SGF Spezialeinsätze

Für Interventionen bei grösseren Ereignissen, welche den Einsatz von spezialisierten Kräften erfordern sieht Polizei XXI eine Regionalisierung vor. Ausbildung, Mittelbeschaffung, Ausrüstung sowie die Einsätze selbst sollten aus diesen regionalen Zentren im übergeordneten, allenfalls suprakantonalen Konkordatsrahmen heraus erfolgen. Durch eine solche Zentralisierung könnten in den Kantonen verfügbare Ressourcen zu Gunsten anderer Geschäftsfelder (namentlich Grundversorgung) gewonnen werden.

***Regionalisierung der
Interventionseinheiten***

Offen bleibt die Frage der polizeilichen Reserve für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes³⁹. Sie werden in diesem Bericht im Zusammenhang der Frage der sicherheitspolizeilichen Lücke auf Stufe Bund und Kantone beleuchtet. Die von Polizei XXI vorgeschlagene Regionalisierung der Spezialeinsätze präjudiziert diese künftigen Lösungen nicht. Die für sicherheitspolizeilichen SOGE-Einsätze heute bestehende Kompetenzabgrenzung Bund - Kantone⁴⁰ kann beibehalten werden. Anders sähe es aus, wenn der Bund in Zukunft über eigene Interventionseinheiten verfügen sollte.

³⁹ Für den Bereich des Sonderstabes Geiselnahme und Erpressung (SOGE) wurde im Rahmen der neuen Verordnung eine brauchbare Lösung gefunden.

⁴⁰ Der Bund bestimmt, wann, was zu tun ist, die Kantone entscheiden die Einzelheiten des Einsatzes und der Durchführung.

3.1.4.9 SGF Ermittlungen

Die von Polizei XXI vorgeschlagene Regionalisierung eines Teils der kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeit bzw. die Verlagerung der Verbrechensbekämpfung in die vorgeschlagenen suprakantonalen Konkordate ist aus der Sicht der Synergien und der Einsparung von Kosten bei Ausbildung und Ausrüstung dieser teuren Spezialdienste (z.B. Kriminaltechnik) sinnvoll. Bei der Tatortarbeit selber (z.B. Spurensicherung) führt eine Regionalisierung womöglich zu langen Wegen und Einsatzzeiten, was bei der konkreten Ausarbeitung im Rahmen von Polizei XXI noch geprüft werden muss.

Regionalisierung der Ermittlungen

Diese Regionalisierung ist bei schweren Fällen, welche den Einsatz von Spezialdiensten erfordern sowie grösseren Delikten, die Observationen und umfangreiche Ermittlungen nötig machen, vorgesehen. Weiteren Planungen zufolge können Teile der Kriminaltechnik und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität – soweit sie nicht dem Bund übertragen wird – regionalisiert werden.

Offen bleibt die Frage der Zweckmässigkeit und Notwendigkeit einer gleichzeitig mit der Regionalisierung der polizeilichen Ermittlungen einhergehenden Regionalisierung der Strafverfolgungsjustiz. Hier geht es darum, dass die Strafjustiz neben der allfälligen regionalen Organisation auch die Grundversorgung in jedem einzelnen Kanton weiterhin gewährleisten muss.

Regionalisierung der Strafjustiz?

Ob sich von den Fallzahlen her eine Regionalisierung der Strafjustiz lohnt, ist noch näher zu prüfen, da die grenzüberschreitenden grösseren Fälle im Bereich Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität demnächst dem Bund übertragen werden und die justizielle Grundversorgung für Fälle von Alltagskriminalität weiter bei den Kantonen bleibt.

Alle anderen Delikte, die u.U. von diesen regionalen polizeilichen Spezialdiensten teilweise betreut werden, haben einen Gerichtsstand und basieren jeweils auf einem Fall, der nur in einem Teilbereich (z.B. Observation, Spurensicherung) an die Region abgegeben wird.

Die Fallverantwortung und Zuständigkeit kann nicht an diese spezialisierten regionalen Zentren abgegeben werden, da diese ja ausschliesslich für den Bereich Ermittlungen und nicht für die gesamte Führung eines Falles ausgebildet, ausgerüstet und geplant sind. Untersuchungsrichter, Staatsanwaltschaften, die Polizeiorganisation des Tatortes bzw. des Gerichtsstandes und die jeweilige Justizorganisation sind jeweils für die Fallführung am Gerichtsstand zuständig.

Zudem sprechen juristische und politische Gründe gegen eine Regionalisierung der Justiz (fremde Richter, Justizhoheit der Kantone). Auch aus Effizienzgründen ist die Einführung einer Ebene zwischen Kanton und Bund kaum vertretbar.

EffVor

Im Rahmen von EffVor ist ebenfalls geplant, regionale Zentren für die Verbrechensbekämpfung des Bundes zu errichten. Hier besteht ein Koordinationsbedarf.

Koordination der Regionalisierung mit EffVor

Allerdings können schon jetzt die positiven Entwicklungsmöglichkeiten einer Regionalisierung polizeilicher Aufgaben hervorgehoben werden. Schon heute knüpft der Bund an den regionalen Lagezentren an; das im Aufbau befindliche Bundeslagezentrum profitiert ganz entscheidend davon. Regionale Aufgaben können auch von einem Kanton zugunsten anderer wahrgenommen werden.

3.1.4.10 SGF Grenze

Bei diesem SGF, für welches Polizei XXI einen selektiven Abbau bzw. eine Übertragung der Aufgaben an den Bund vorsieht, besteht hinsichtlich der Rechtslage und der Aufgabenteilung Bund / Kantone ein beträchtlicher Klärungsbedarf. Heute teilen sich Bund (GWK) und Kantone die Aufgabe. Bei einem Beitritt der Schweiz zum Schengener System werden grenzpolizeilichen Personenkontrollen nicht mehr auf der Grenzlinie, sondern in einem noch zu bestimmenden Grenzraum stattfinden.

Polizei XXI will die Übertragung der Zuständigkeit an den Bund ausschliesslich bezogen auf den Grenzübertritt verstanden wissen und Bund die Kontrolle des Grenzübertritts mit der Prüfung der Einreisevoraussetzungen und die Warenkontrolle überlassen. Andere polizeiliche Kontrolltätigkeiten, etwa kriminalpolizeilicher oder verkehrspolizeilicher Natur stehen nicht im Vordergrund. Auf der anderen Seite haben fast alle Grenzkantone in der Zwischenzeit Vereinbarungen mit dem GWK abgeschlossen, mit denen sie dem GWK die Bearbeitung im Bereich einfacher Straftatbestände die Verfolgung von Strassenverkehrsdelikten übergeben, wenn sie an der Grenze oder im Grenzraum festgestellt werden.

Polizei XXI lässt im weiteren offen, ob die als Bundesaufgabe vorgesehene Grenzkontrolle vom Bund selber wahrgenommen oder zumindest teilweise – etwa in den internationalen Flughäfen – den Kantonen allenfalls gegen Abgeltung übertragen werden soll. Mit diesen Fragen befasst sich das Kapitel Grenze⁴¹.

3.1.4.11 Rechtliche Anpassungen

Wird ein Layout verwirklicht, das grössere Bereiche der kantonalen Polizeihohheit an den Bund übergehen lässt, würde die Umsetzung eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Konkordatslösungen bewegen sich im Rahmen des Artikels 48 BV und auch die Bundesbeteiligung im Rahmen der Bundesgerichtsbarkeit wäre möglich. Die Problematik der Konkordate liegt in deren Schwerfälligkeit und der Gefahr eines Abseitsstehens einzelner Kantone. Weitere Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Regionalisierung werden im Kapitel 6 dargestellt.

Im Bereich der polizeilichen Informationsverarbeitung müssten alle Bundesgesetze angepasst werden, die eine Weitergabe von besonders schützenswerten Daten vorsehen. Sie müssten insbesondere auch Online-Zugriffe gewährleisten.

3.1.5 Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee in Funktion zur Lageentwicklung

Es gilt hier, die subsidiären Beiträge der Armee zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren zu präzisieren und namentlich zur Frage der Definition geeigneter Einsatzschwellen Stellung zu nehmen.

3.1.5.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 58 BV unterstützt die Armee die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Im heutigen System der inneren Sicherheit ist die Schwelle für subsidiäre Einsätze der Armee infolge des Fehlens genügender, geeigneter, ziviler Mittel immer tiefer gesunken.

**Heute:
Armee-Einsätze bei
sicherheitspolizeilichen
Daueraufgaben
und Grosseinsätzen**

So können sicherheitspolizeiliche Daueraufgaben und vorhersehbare Grosseignisse teilweise nur noch mit Hilfe der Armee bewältigt werden. Es gilt demnach, ausreichende zivile sicherheitspolizeiliche Mittel bereitzustellen, damit die Schwelle für Armee-Einsätze erhöht werden kann.

⁴¹ vgl. Ziff. 6

3.1.5.2 Festlegen von generell-abstrakten Einsatzschwellen?

Es stellt sich die Frage, ob die Einsatzschwellen für einen Armee-Einsatz generell-abstrakt formuliert werden können. Zuständig für den Entscheid über einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee ist der Bundesrat (Art. 185 BV) bzw. die Bundesversammlung (Art. 173 BV). Eine Ausnahme davon bilden gemäss Art. 58 BV die kantonalen Formationen, die aber in der Armee XXI nicht mehr vorgesehen sind.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass der Einsatz der Armee im Landesinnern erst erfolgen soll, wenn keine zivilen Mittel mehr verfügbar sind⁴². Mit der Subsidiarität gekoppelt sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Notwendigkeit. Insbesondere wird stets geprüft, ob angesichts der übrigen nationalen, kantonalen oder kommunalen Handlungsmöglichkeiten ein Armee-Einsatz wirklich gerechtfertigt ist. In diesem Sinne können militärische Verbände auf Verlangen der zivilen Behörden dann zum Einsatz gelangen, wenn die zur Verfügung stehenden zivilen Mittel aller Stufen weder personell und materiell, noch zeitlich in der Lage sind, die gegebene Bedrohungssituation zu meistern.

Es handelt sich somit bei der Anordnung eines subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee immer um einen politischen Entscheid, der in zeitlicher wie sachlicher Hinsicht der Art und Intensität der konkreten Bedrohung, den Zeitverhältnissen, der Verfügbarkeit und Eignung der zivilen Mittel Rechnung zu tragen hat. Dies bedingt von Fall zu Fall eine sorgfältige Lagebeurteilung.

3.1.5.3 Folgen für die subsidiären Sicherungseinsätze der Armee in Zukunft

Die Einsatz-Schwellen lassen sich nicht generell-abstrakt und ein für allemal gültig festlegen. Prinzipiell muss die Polizei in der Lage sein, mit zivilen Mitteln die normale und die besondere Lage zu meistern. Erst wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, ist ein subsidiärer Sicherungseinsatz der Armee zu prüfen.

Es bedarf von Fall zu Fall einer dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragenden, sorgfältigen Lagebeurteilung zuhanden der entscheidbefugten politischen Behörde. Als geeignetes Organ für die Vorbereitung dieses Entscheides erweist sich die Lenkungsgruppe Sicherheit.

*Lenkungsgruppe
Sicherheit*

Prioritär sind im Falle eines subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee die Profi-Formationen einzusetzen. Der Einsatz von Miliz-Formationen der Armee sollte den Ausnahmefall bilden.

⁴² SipolB 2000

Formationen der Armee können im subsidiären Sicherungseinsatz zwar zum Einsatz kommen, wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, doch sind den unterstützenden Einheiten der Armee keine polizeilichen Kernkompetenzen (z.B. im Bereich Intervention) zuzuweisen.

**Keine polizeilichen
Kernkompetenzen für
Armee im Subsidien
Einsatz**

Diese Ziele können nicht ohne zusätzliche zivile sicherheitspolizeiliche Mittel erreicht werden.

3.2 Aufgaben auf Stufe Bund

3.2.1 Grundsätzliche Zuständigkeit des EJPD für die innere Sicherheit

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) befasst sich auf Stufe Bund im Verhältnis zu den übrigen Departementen am intensivsten mit Fragen der inneren Sicherheit. Es ist mit dem Schutz der inneren Sicherheit sowie der Rechtsgüter des Gemeinwesens und der Bevölkerung insbesondere durch die Schaffung nationaler und internationaler Rechtsgrundlagen sowie durch die Koordination zwischen den Kantonen beauftragt⁴³. Es erfüllt dazu die präventiv- und gerichtspolizeilichen Aufgaben des Bundes und weitere zivile Sicherheitsaufgaben. Hier sind denn auch die wichtigsten für diesen Bereich zuständigen Ämter angesiedelt⁴⁴:

- Das Bundesamt für Polizei mit seinen Fachabteilungen für die kriminalpolizeilichen Belange des Bundes, den präventiven Staatsschutz und den Inlandnachrichtendienst, für die Analyse der Lage, für Sicherheitsfragen im Zuständigkeitsbereich des Bundes und für den kriminalpolizeilichen Informationsaustausch mit dem Ausland; **BAP**
- Das Bundesamt für Justiz, das sich mit Rechtshilfe und Auslieferung befasst; **BJ**
- Die Bundesämter für Ausländerfragen und für Flüchtlinge, die für den gesamten Migrationsbereich verantwortlich sind; **BFA**
- Die Bundesanwaltschaft als Staatsanwaltschaft des Bundes. **BA**

Die zuständigen Ämter und das EJPD vertreten folgerichtig die Belange der inneren Sicherheit in der Lenkungsgruppe Sicherheit und im Sicherheitsausschuss des Bundesrates.

⁴³ Art. 1 der Organisationsverordnung-EJPD (OV-EJPD; SR 172.213.1)

⁴⁴ Vgl. zu den Aufgaben und Zuständigkeiten im EJPD die ausführliche Darstellung im Bericht USIS I, S. 65 - 81

Das EJPD verfügt auf Stufe Bund über eine breite Fachkompetenz für Fragen im Bereich der inneren Sicherheit. Dem EJPD kommt deshalb im künftigen System der inneren Sicherheit auf Stufe Bund die Führungsverantwortung zu.

3.2.2 Funktionalität und Zuordnung des GWK

Das Grenzwachtkorps (GWK) kontrolliert Personen und Waren an der Grenze und im grenznahen Raum. Dabei legt es das Schwergewicht auf die Grenzfehndung, den Migrationsbereich insbesondere die illegale Einreise und das Schlepperwesen, sowie die Bekämpfung des Betäubungsmittelschmuggels. Das GWK ist heute zu 70 % im sicherheitspolizeilichen Bereich und zu 30 % im Fiskalbereich tätig. Die Aufgaben im Fiskalbereich würden erst bei einem Vollbeitritt der Schweiz zur EU und nicht schon bei einer Teilnahme am Schengener System wegfallen bzw. sich auf die noch verbleibenden Aussengrenzen (internationale Flughäfen) beschränken. Das GWK ist heute in die Eidgenössische Zollverwaltung integriert und damit dem EFD unterstellt.

Aufgaben des GWK im Bereich Warenkontrolle bleiben auch mit Schengen bestehen.

Die Aufgaben des GWK können sich somit im Zeitablauf, aber auch – je nach Variantenwahl in den Kernbereichen „Grenze“ und „Lücke“ – durch die Zuweisung neuer oder neuartiger Aufgaben ändern und das bereits heute bestehende Übergewicht der sicherheitspolizeilichen Aufgaben noch verstärken.

Bei der Beurteilung der Varianten wird sich deshalb die Frage stellen, ob die Unterstellung unter das EFD noch zweckmässig ist. Sobald das Schwergewicht der Aufgaben dem zivilen Sicherheitsbereich zuzuordnen sind, schafft ein Wechsel ins EJPD die meisten Synergien.

Wechsel des GWK ins EJPD ist zu prüfen

3.2.3 Kein Einsatz des Zivilschutzes für polizeiliche Aufgaben

Der Zivilschutz kann für subsidiäre Sicherungseinsätze zugunsten der Polizei grundsätzlich beigezogen werden. In bestimmten Fällen wurde er bisher sogar bewaffnet eingesetzt und gleich uniformiert wie die Polizei⁴⁵.

Diese Tendenz ist abzulehnen, sind doch die eingesetzten Personen polizeilich nicht genügend ausgebildet, sehen aber gleich aus, wie die anderen Polizisten. Sie geben mit anderen Worten die volle Einsatzkompetenz vor und müssen im Eskalationsfall aktiv werden. Dies kann zu gefährlichen Situationen für Einsatzkräfte und Bevölkerung führen. Das neue Leitbild Bevölkerungsschutz und der dazu vorgelegte Gesetzesentwurf⁴⁶ sehen

⁴⁵ z.B. Sängersfest vom Juli 2001 in Appenzell

⁴⁶ Vgl. Bevölkerungsschutz, Ziff. 1.6.5

diese Möglichkeit folgerichtig nicht mehr vor, was aus Sicht der inneren Sicherheit zu begrüssen ist.

3.3 Stadt- und Gemeindepolizeien

In der Strategiephase von USIS wurden keine speziellen Fragen in Zusammenhang mit der zukünftigen Rolle der Stadt- und Gemeindepolizeien erörtert. Sie gehören in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und haben jeweils höchst unterschiedliche Kompetenzen, Aufträge und Bedürfnisse.

Fest steht, dass Stadt- und Gemeindepolizeikorps der Bevölkerung am nächsten stehen und deshalb entscheidende Funktionen in den strategischen Geschäftsfeldern Grundversorgung, Voisin und Prävention ausüben und durch ihre Tätigkeit wesentlich zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung in Städten, Agglomerationen und anderen dicht besiedelten Räumen beitragen.

Polizei XXI hat denn auch zu Recht den nachbarschaftspolizeilichen Konzepten (community policing, police de proximité) eine wichtige Funktion zugeordnet und schlägt als strategische Stossrichtung vor, diese Bereiche auszubauen. In der zweiten Phase der Arbeiten von Polizei XXI wurde deshalb einem Vertreter der Stadtpolizeien im Kernteam Einsitz gewähren. Die Erkenntnisse von Polizei XXI in diesem Zusammenhang können bei der weiteren Planung berücksichtigt werden.

3.4 Bahnsicherheit

3.4.1 Bedeutung der Sicherheitsmassnahmen in Bahnen

Die Sicherheitsmassnahmen in Bahnen sind ein wichtiger Teil des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Die Schienenfahrzeuge im Personentransport spielen eine bedeutende Rolle im polizeilichen Sicherheitsdispositiv. Im Rahmen des Kernproblems Grenze wird auf dieses Thema weiter eingegangen⁴⁷.

Bahnen sind eine internationale Verschiebungsachse für Straftäter auf der Flucht, für die Schlepperei und den Menschenhandel und dienen oft als Transportmittel bei Grossveranstaltungen (Fussballspielen etc.). Täglich bewegen sich viele Menschen auf Bahnhöfen und lassen sich mit Bahnen befördern, weshalb das Bedürfnis nach Sicherheit und polizeilicher Prävention gross ist. Vandalismus und Drogenkonsum in den Bahnen sind überdies vor allem in Städten und Agglomerationen weit verbreitet.

⁴⁷ Vgl. Kapitel 6

Die polizeiliche Zuständigkeit für die Züge tragen die jeweiligen Kantonspolizeikorps, auf deren Gebiet sich der Zug befindet. Die Kantonspolizeien haben sich aus Gründen des Personalmangels aus den Bahnen weitgehend zurückgezogen. Polizei XXI erwähnt die Bahnen nicht, versteht die Bahnsicherheit aber als Element der polizeilichen Grundversorgung, die gemäss allen Reorganisationsvorschlägen bei den Kantonen bleiben soll. Im grenzüberschreitenden Zugsverkehr wollen sich die Kantone (z.B. TI) gänzlich zurückziehen und auch die grenzpolizeilichen Kontrollen in internationalen Schnellzügen dem GWK überlassen.

3.4.2 Bahnpolizei

Gemäss Bahnpolizeigesetz aus dem Jahre 1874⁴⁸ hat die Bahnpolizei für die Durchsetzung der folgenden Bestimmungen zu sorgen:

- Verbot des unbefugten Betretens bestimmter Bahnbereiche
- Zulässiges Verhalten an Wegübergängen
- Verbot von mutwilligen Beschädigungen oder Veränderung von Anlagen der Bahn
- Verbot von den Betrieb störenden oder gefährdenden Handlungen.

Einzig die SBB verfügt seit 1994 über ein eigenes Bahnpolizeikorps, alle Bahnunternehmen der Schweiz, sogar die Tramunternehmen könnten aber zur Durchsetzung der Ordnung gemäss Bahnpolizeigesetz ein eigenes Polizeikorps bilden (Art. 23 Eisenbahngesetz).

3.4.3 Securitrans

Unter dem Namen Securitrans gründete die SBB (Beteiligung 51 %) mit der Firma Securitas (Beteiligung 49 %) eine Aktiengesellschaft. Auf Mitte dieses Jahres wurden alle 125 (polizeilich am SPI ausgebildeten und durch die Kantone vereidigten) Angestellten der Bahnpolizei⁴⁹ in diese neue privatrechtliche Gesellschaft integriert. Mitte 2001 wurde der Übergang vollzogen und die neue Organisation umgesetzt.

Rechtlich unproblematisch ist es, wenn die Securitrans-Angestellten ausschliesslich das Hausrecht der SBB als Eigentümerin der Züge sowie gewisse analoge Ordnungsfunktionen im Bereich Bahnhöfen und Bahnanlagen ausüben. Die Anwendung von verhältnismässiger Gewalt ist dabei in Notwehr- und Notstandssituationen auch Privaten erlaubt.

*unproblematische
Ausübung von
Ordnungsfunktionen
im Bereich Hausrecht*

Werden dagegen durch die Abteilung „Public Transport Police“ – die ehemalige Bahnpolizei – hoheitliche Funktionen ausgeübt, müssten diese vom Gesetz ausreichend umschrieben sein und es braucht eine genügende gesetzliche Grundlage für die Übertragung dieser Aufgaben an private Organisationen. Keine gesetzliche Grundlage findet jedenfalls die bereits

⁴⁸ Bundesgesetz betreffend die Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Februar 1874; SR 742.147.1

⁴⁹ Vgl. zur Organisation und den Kompetenzen der Bahnpolizei Bericht USIS I, S. 61 f

heute ausgeübte Praxis der Securitrans, wenn sie im Auftrag anderer privater Bahnunternehmungen (z.B. RBS) tätig ist.

Gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12.9.00 gehen die hoheitlichen Funktionen der Bahnpolizei an die Securitrans AG über, weil die SBB bei dieser Konstruktion letztlich die Herrschaft über die Bahnpolizei behalte. Weiter wird die 1995 eingeleitete Revision des Eisenbahngesetzes als dringlich erachtet, da die Befugnisse des Bahnpolizei-Personals präziser umschrieben werden müssten.

3.4.4 Erste Beurteilung

Im Hinblick auf die Zukunft muss geklärt werden, ob alle bahnpolizeilichen Aufgaben allenfalls besser bei einem unabhängigen, hoheitlich tätigen Organ angesiedelt wären, das flächendeckend für sämtliche Aufgaben im Bereich Bahnen (Grenzpolizei, Sicherheitspolizei in den Bahnen etc.) tätig sein könnte.

Es besteht ein Widerspruch zu den strategischen Thesen in Ziff. 2.2, wonach hoheitliche Aufgaben nicht privatisiert werden dürfen. Die privatrechtlich organisierte Firma Securitrans bietet z.B. im Bereich des Datenschutzes ungenügende Kontrollmöglichkeiten von aussen, da auf demselben technischen Computernetz gearbeitet wird und alle Mitarbeiter mit der gleichen Infrastruktur und unter einer Führung miteinander arbeiten. Ein weiteres Thema ist die Tatsache der gewinnträchtigen Ausrichtung der Public Transport Police, was gemäss Definition unter der rechtlichen Organisation einer AG das Ziel ist. Die Gefahr der fehlenden rechtsstaatlichen Kontrollmöglichkeit besteht. Weiter ist zu befürchten, dass nur noch nach Massstäben der Ordnung gehandelt wird und nicht mehr unabhängig im Dienste der Bevölkerung, der Verhältnismässigkeit und des Gesetzes.

3.4.5 Varianten

Im wesentlichen sind die folgenden Varianten für das weitere Vorgehen im Bereich der Bahnsicherheit wegweisend. Sie hängen von den Entscheidungen über die anderen Kernthemen ab und können aus diesem Grund von der Bewertung her noch nicht priorisiert werden.

3.4.5.1 Variante 1: Bahnsicherheit als Aufgabe des Bundes

Die Bahnsicherheit ist eine nationale Aufgabe, die nicht nur die privaten und öffentlichen Bahnen innerhalb der Schweiz betrifft, sondern auch eine Bedeutung im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Verkehr hat. Sie wird von einem Sicherheitsorgan des Bundes wahrgenommen, das diese in allen Bahnunternehmen ähnliche Aufgabe gesamthaft übernimmt und auch die Grenzkontrollen durchführt. Als ausführende Kräfte auf Stufe Bund kommen das GWK (erst ab EU-Beitritt aus personellen Gründen) oder je nach Variante eine eventuell zu gründende Sicherheitspolizei auf Stufe Bund in Frage.

Alle Bahnen der Schweiz mit Grenze

3.4.5.2 Variante 2: Bahnsicherheit als Aufgabe für die Bahnunternehmen und die Bahnpolizei

Die Bahnunternehmen und die Bahnpolizei sind für die Sicherheit in den Bahnen zuständig. Sie können im Bereich der Ordnungsfunktionen private Sicherheitsdienste einsetzen, wenn keine hoheitlichen Funktionen ausgeübt werden. Im Bereich der hoheitlichen Aufgaben kann die Bahnpolizei eingesetzt werden, sofern sie organisatorisch und rechtlich strikte von den privaten Sicherheitsunternehmen getrennt ist. Unter dieser Voraussetzung können auch die hoheitlichen Funktionen der Bahnpolizei im Rahmen der Revision des Eisenbahn- und des Bahnpolizeigesetzes nach rechtsstaatlichen Prinzipien ausgestaltet werden. Die Vermischung der Verpflichtung hoheitlicher Funktionsträger (Bahnpolizei) gegenüber privatrechtlichen, gewinnorientierten Zielen, ist abzulehnen.

Trennung Ordnungsfunktion / hoheitliche Aufgaben

3.4.5.3 Variante 3: Bahnsicherheit als Aufgabe der Kantone und der Bahnpolizei

Die Kantone sind für die Sicherheit und die Kriminalitätsprävention sowie die Verfolgung von Straftätern in den Bahnen zuständig und üben diese in enger Zusammenarbeit mit der Bahnpolizei aus, die strikte getrennt ist von irgend welcher privatrechtlicher Ausrichtung. Die Kantone nehmen auch die polizeilichen Aufgaben im regionalen Schienenverkehr und in den grenzüberschreitenden Schnellzügen als Grenzpolizei wahr.

Alle Aufgaben mit Grenze in Zusammenarbeit mit Bahnpolizei

3.5 Private Sicherheitsdienste

3.5.1 Einsatz privater Sicherheitsdienste in der inneren Sicherheit

Im Bereich des privaten Sicherheitsgewerbes sind in der Schweiz rund 250 bis 300 Firmen mit schätzungsweise 8'000 Angestellten tätig. Diese Unternehmen sind unterschiedlich in ihrer Grösse und in der Art, wie die Mitarbeiter ausgebildet, rekrutiert und eingesetzt werden. Eine gesetzliche Regelung in diesem kantonalen Zuständigkeitsbereich fehlt in einzelnen Kantonen oder ist zum Teil sehr rudimentär⁵⁰.

Keine einheitliche gesetzliche Regelung

Private Sicherheitsdienste sind eine wichtige Ergänzung des hoheitlichen Sicherheitssystems. Sie spielen in der inneren Sicherheit eine Rolle im Bereich von Bewachungsaufgaben, Objektschutz, Eingangskontrollen, präventivem Ordnungsdienst, aber auch bei Interventionen (z.B. bei Sportveranstaltungen) und bewaffneten Einsätzen (z.B. bei Geldtransporten und Personenschutz). Im Einzelfall können ihnen gewisse behördliche Aufgaben (z.B. Kontrolle des ruhenden Verkehrs) übertragen werden.

Wichtige Ergänzung im hoheitlichen Sicherheitssystem

⁵⁰ Vgl. zum Ganzen Bericht USIS I, S. 86 ff

Das Gewaltmonopol muss aber auch in Zukunft beim Staat, die Gewährleistung von Sicherheit eine Staatsaufgabe bleiben. Dies wird durch die These 5 im strategischen Thesenpapier untermauert. Hoheitliche Aufgaben sind nur mit grösster Zurückhaltung Privaten zu übertragen.

*Hoheitliche Aufgaben
bleiben beim Staat*

Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind deshalb Schranken zu setzen. Sicherheit darf nicht infolge von Mittelkürzungen durch die öffentliche Hand zu einer Frage des Geldes werden, und es darf so keine Zweiklassengesellschaft entstehen. Die Übertragung von hoheitlichen Zwangsmassnahmen an Private ist schon aus rechtsstaatlichen Gründen gänzlich abzulehnen.

Im Interesse einer einheitlichen Qualität und der Kontrolle privater Sicherheitsdienste ist eine generelle Konzessionierung zu prüfen.

Konzessionierung

3.5.2 Einsatz von Privaten zur Füllung der Lücken?

In der Praxis gibt es heute zunehmend Gemeinden, die ihre polizeilichen Aufgabe – zum Teil mit „Vereidigung“ – privaten Sicherheitsdiensten übertragen, die mit "Polizei" beschrifteten Einsatzwagen und entsprechenden Uniformen unterwegs sind⁵¹. Solche Entwicklungen sind höchst problematisch. Es geht nicht an, dass die Bevölkerung sich Personen gegenüber sieht, von denen sie die vollen Fähigkeiten und die Unabhängigkeit eines Polizeibeamten erwartet und welche diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Als Träger hoheitlicher Funktionen oder gar als Kräfte für die Füllung von Lücken im Sicherheitssystem sind die privaten Sicherheitsdienste nicht geeignet.

⁵¹ Die Gemeindepolizeiaufgaben in Egg/ZH beispielsweise werden in der Gemeinde vereidigten Angestellten der Firma Starco Security unter dem Label Polizei (auf den Dienstwagen und der Uniform) erledigt. Ausgerüstet sind die Angestellten mit Polizei-Mehrzweckstock, Pfefferspray und z.T. sogar mit Schusswaffen. Es gibt mehrere andere Gemeinden, die das selbe tun.

4 Kernproblem Lücke: Mangel an ziviler sicherheitspolizeilicher Kapazität

4.1 Was ist die Lücke?

4.1.1 Personalmangel struktureller, systembedingter Art in der inneren Sicherheit

Der Bund verfügt für seine sicherheitspolizeilichen Aufgaben über keine eigenen Polizeikräfte. Er muss für diese Aufgaben auf die personell auf den Normalfall ausgerichteten kantonalen und städtischen Polizeikorps zurückgreifen und zu rasch auch Hilfe der Armee beanspruchen. Es handelt sich dabei nicht nur um kurzfristige Einsatzprobleme.

Es geht um systembedingte, strukturelle Lücken bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Schweiz. Darunter fallen einerseits die Wahrnehmung von dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes und andererseits die sicherheitspolizeilichen Lücken von Bund und Kantonen bei Grossereignissen und in besonderen Bedrohungs- oder Gefährdungslagen.

Keine kurzfristigen Einsatzprobleme

Muss der Bund für seine eigenen polizeilichen Aufgaben kantonale Sicherheitspolizeikräfte beanspruchen, stellt er zunehmend fest, dass bei den Kantonen zu einem erheblichen Teil zunehmend die Bereitschaft schwindet, selbst gegen vollumfängliche Bezahlung dem Bund genügend Polizeipersonal zu stellen.

4.1.2 Personalmangel bei den Kantonen

Polizei XXI forderte vom Bund Mittel zugunsten der Kantone, damit sie ihre grösseren polizeiliche Einsätze bewältigen können⁵². Präzisierend hielt dazu die KKJPD am 21.5.2001 fest, dass Polizei XXI einen Vorschlag ausarbeiten müsse, wie die Kantone genügend Einsatzkräfte für grössere Ereignisse aufbauen könnten. Zur Frage der Anzahl der benötigten Kräfte wurde in einem Arbeitspapier⁵³ vom Kernteam von Polizei XXI festgehalten, dass es sich um rund 800 bis 1000 zusätzliche zivile Einsatzkräfte handelt, die permanent den Kantonen zur Verfügung stehen müssen. Rund 200 Einsatzkräfte davon könnten unter Umständen zu Gunsten der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes zur Verfügung gestellt werden. In der besonderen Lage hätte der Bund die Möglichkeit, bei den

Polizei XXI definiert die Lücke auf 800 - 1000 Einsatzkräfte

⁵² Polizei XXI; Schlussbericht Strategie vom 18.1.2001, S. 11

⁵³ Polizei XXI; Protokoll der Antworten zum Fragenkatalog USIS vom 5.7.2001

Kantonen weitere Kräfte anzufordern. Sollten auch diese nicht ausreichen, müssen Mittel der Armee zum Einsatz gelangen.

4.1.3 Personalmangel beim Bund

4.1.3.1 Personalmangel im EJPD

Wie den Darstellungen zu den polizeilichen Aufgaben des Bundes zu entnehmen ist, ist der Personalbedarf des Bundes mit diesen 200 Einsatzkräften nicht zu bewältigen (allein Botschaftsschutz und Sicherheit im Luftverkehr machen zusammen rund 300-350 Einsatzkräfte aus⁵⁴).

Die Frage nach der Anzahl der zu schaffenden Stellen für alle polizeilichen Aufgaben des Bundes ist unter einer neuen Organisationsform zu prüfen. Sie hängt wesentlich auch von der zukünftigen Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung an der Grenze ab. Wenn der Bund seine Aufgaben in Zukunft aber selber wahrnimmt, entlastet er die kantonalen und städtischen Polizeikorps, was dort dazu führen könnte, dass die Polizeikorps die normalen und – mit gegenseitiger Unterstützung – unter Umständen auch die besonderen Lagen bewältigen könnten, sofern sie nicht von allzu langer Dauer sind. Bei länger dauernden Einsätzen gerät man ohnehin schnell in den Bereich einer besonderen Lage.

Definition der Lücke auf Stufe Bund: 300 - 350 Einsatzkräfte für Luftsicherheit und Botschaftsschutz allein, plus Kräfte für weitere Aufgaben

4.1.3.2 Personalmangel beim GWK

Auch das Grenzwachtkorps leidet seit Jahren unter einem Personalunterbestand von rund 200 Personen⁵⁵. Der Mangel wird seit 1998 durch 100 Angehörige des Festungswachtkorps⁵⁶ ausbildungs- und zahlenmässig unzureichend abgedeckt⁵⁷.

Lücke beim GWK: 200 Einsatzkräfte

⁵⁴ Im BRB vom 29. März 1995 geht es um insgesamt 250 Polizisten allein für den **Botschaftsschutz** (80 Bern, 120 Genf und 50 Zürich), die vom Bund zu rund 80% mitfinanziert werden sollten. In Genf sind heute 45 und in der Stadt Bern 30 Beamte im Einsatz, wobei unter dem Titel Sofortmassnahmen in diesem Bericht eine Aufstockung als dringlich erachtet wird (vgl. Ziff. 9.3). Der Gesamtbedarf an Personal damit noch nicht gedeckt, denn es gibt noch weitere sicherheitspolizeiliche Aufgaben des Bundes.

Im Bereich der **Sicherheit im Luftverkehr** werden zurzeit rund 120 Mannmonate (das entspricht 10 Personaleinheiten) geleistet. Dies gilt als absolutes Minimum.

⁵⁵ Der zusätzliche Personalbedarf ist seit Jahren ausgewiesen und unbestritten (vgl. z.B: Bericht zur Personalsituation bei der Eidgenössischen Zollverwaltung an den Bundesrat vom 19.4.1999; Bericht über die Ressourcen im Sicherheitsbereich des Bundes vom 3.9.1999 "Gesamtschau 1999"; Aussprachepapier der Eidg. Zollverwaltung an den Bundesrat vom 14.12.2000; Bericht über die Ressourcen im Sicherheitsbereich des Bundes vom 16.3.2001 "Gesamtschau 2001", neueste Fassung vom 2.7.01).

⁵⁶ Der Aufwand des FWK zugunsten des GWK beträgt ab 1997 bis Mitte Juli 2001 68'520 Manntage.

⁵⁷ Vgl. zur ganzen Problematik auch Bericht USIS I, S. 58 ff

Der Personalbedarf des GWK wird bei einer allfälligen Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem aller Wahrscheinlichkeit steigen⁵⁸, wenn Grenz- und Grenzaufgaben vom Bund übernommen werden. Diese Entwicklung wird durch die Erfahrungen anderer Schengen-Staaten (namentlich Oesterreich und Norwegen) belegt.

Lücke beim GWK mit Schengen wird grösser

Die Warenkontrolle muss in bei einer allfälligen Teilnahme am Schengener Acquis weiterhin an der Schweizer Grenze durchgeführt werden. Sie würde erst im Falle einer EU-Vollmitgliedschaft der Schweiz obsolet. Das ergibt sich daraus, dass die heutigen Synergieeffekte zwischen Waren- und Personenkontrollen an den Grenzen entfallen würden und dass ein zusätzlicher Bedarf an qualifiziertem Personal für die Ausgleichsmassnahmen im Grenzraum als Folge des Abbaus der Personenkontrollen an der Grenze entstehen wird. Das Personalproblem des GWK wird sich also in Zukunft tendenziell verschärfen.

4.2 Sicherheitspolizeiliche Aufgaben des Bundes und der Kantone

4.2.1 Die Polizeiorgane des Bundes

Für die heutigen Polizeiaufgaben stehen beim Bund verschiedene Organe zur Verfügung, die aber nicht oder nur in Teilbereichen sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfüllen⁵⁹.

Der Dienst für Analyse und Prävention beschafft die für die frühzeitige Erkennung von Gefährdungen nötigen Informationen, beurteilt die innere Sicherheitslage und schafft mit Lagebildern und Analysen günstige Voraussetzung für das rechtzeitige Erkennen sicherheitsrelevanter Bedrohungen und die Anordnung geeigneter Massnahmen.

Dienst für Analyse und Prävention

⁵⁸ Dies zeigen u.a. die Erfahrungen aus Norwegen, die als Nicht-Mitglied der EU dem Schengener Acquis beigetreten ist und zusätzlich 130 Stellen für die Umsetzung der Ausgleichsmassnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit benötigte.

⁵⁹ Weitere Polizeiorgane des Bundes, die aber zumeist bei den sicherheitspolizeilichen Aufgaben nur mittelbar mitwirken, sind z.B. das Bundesamt für Ausländerfragen mit den Fernhaltungsmassnahmen gegen unerwünschte Ausländer; das Bundesamt für Flüchtlinge mit seinen Entscheiden über die Frage der Asylunwürdigkeit im Falle einer Gefährdung der inneren Sicherheit durch einen Asylbewerber; der strategische Nachrichtendienst für die Lagebeurteilung usw.

Der Bundessicherheitsdienst befasst mit den Schutzmassnahmen zugunsten der Magistraten und Gebäude des Bundes sowie der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss (Art. 22 BWIS). Er nimmt die Sicherheitsbeurteilungen vor und ordnet die erforderlichen Massnahmen an, die aber nur zu einem kleinen Teil von eigenem Personal erfüllt werden können, weil es ihm an hoheitlichen Interventionsrechten mangelt. Schwergewichtig werden diese Massnahmen somit von den örtlich zuständigen Polizeikorps umgesetzt.

Bundessicherheitsdienst

Das Grenzwachtkorps erfüllt zu rund 70 % sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Zwangsmassnahmen dürfen vom Grenzwachtkorps nur im Bereich der fiskalischen Massnahmen angewendet werden.

Grenzwachtkorps

Das Festungswachtkorps und die Militärische Sicherheit erfüllen sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Armeebereich. Die Angehörigen des FWK üben als Bedienstete des Bundes weitere sicherheitspolizeiliche Aufgaben aus, wie z.B. die Bewachung der Schweizer Botschaften oder der seit 1998 bestehende Einsatz zur Entlastung des GWK. Im Rahmen der Armee XXI wird voraussichtlich das Bundespersonalgesetz für Angehörige des FWK und der Militärischen Sicherheit angepasst werden müssen.

***Festungswachtkorps
Militärische Sicherheit***

Wenn die kantonalen Polizeiorgane an sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes mitwirken, kann er den Vollzug der Bundesaufgaben den Kantonen zur selbständigen Erledigung im Rahmen des Bundesrechts übertragen oder die kantonalen Polizeiorgane können als Organe des Bundes unter der Leitung und Verantwortung eines Bundesorgans tätig werden.

4.2.2 Polizeiliche Aufgaben der Kantone

Die Kantone sind für die Sicherheit ihres Territoriums zuständig und verfügen dazu über die sogenannte Polizeihohheit⁶⁰. Sie bewältigen diese Aufgaben mit kantonalen und städtischen Polizeikorps sowie Gemeindepolizeien. Diese Zersplitterung der polizeilichen Kräfte in den Kantonen kann dazu führen, dass eine durchgehende Verbesserung schwierig wird. Bei den Kantonen und Städten ist in den letzten Jahren ein zunehmender Mangel an qualifiziertem Polizeipersonal zu verzeichnen⁶¹.

⁶⁰ Der Begriff Polizeihohheit existiert in der Bundesverfassung nicht. Weil die Aufgabe nicht als Bundesaufgabe genannt wird, steht sie gemäss Art. 3 BV den Kantonen zu. Die Polizeihohheit wird – wie auch das eng verwandte Gewaltmonopol – als Bestandteil der Staatlichkeit der Kantone betrachtet und ist deshalb auch in den Kantonsverfassungen nicht ausdrücklich ausgeführt.

⁶¹ Vgl. Ziff. 4.1.2

Die Personalressourcen der Polizeikorps reichen zur Bewältigung der täglichen Arbeit, sind aber für einen länger dauernden Einsatz zu klein dimensioniert. Solche Einsätze können durch ihre zeitliche Dauer zu einer besonderen Lage führen⁶².

Lücke bei den Kantonen

Deshalb mussten in den letzten Jahren vermehrt subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee zugunsten der zivilen Polizeibehörden angeordnet werden⁶³. Solche Einsätze sind aus verschiedenen Gründen problematisch, einerseits wurde das Subsidiaritätsprinzip in den letzten Jahren zunehmend ausdehnend interpretiert. Es sind aber auch staatspolitische und Gründe der mangelnden fachlichen Ausbildung der Angehörigen der Armee für Kernaufgaben der Polizei, die dafür sprechen, dass zumindest auch in besonderer Lage zivile Polizeikräfte in genügendem Ausmass zur Verfügung stehen müssen.

4.2.2.1 Ständige sicherheitspolizeiliche Aufgaben in Bundesverantwortung

- Laufende Beurteilung der Sicherheitslage Schweiz inklusive Bewirtschaftung der Indikatoren und der Lageverfolgung. Dazu gehört namentlich die Führung des Bundeslagezentrums;
- Die Gewährleistung völkerrechtlicher Schutzpflichten⁶⁴ (v.a. Schutz von Personal und Gebäuden der ausländischen Botschaften und der internationalen Organisationen in der Schweiz;
- Konferenzschutz⁶⁵;
- Schutz der Personen und Gebäude des Bundes, inklusive der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland⁶⁶;

⁶² Bsp. Zionistenkongress 20.8.-1.9.1997 in Basel; WTO Ministerkonferenz 18.-20.5.1998 in Genf; Schutz bedrohter internationaler Einrichtungen in BE (Stadt und Kanton), GE und TI vom 5.3.-3.12.1999; Schutz bedrohter internationaler Einrichtungen in Zürich seit Juni 1996; World Economic Forum Davos 26.1.-6.2.2000 und 15.1.-30.1.2001 etc.

⁶³ Seit 1998 hat die Armee zugunsten der zivilen Polizeibehörden insgesamt rund 218'000 Manntage im subsidiären Sicherungseinsatz beschäftigt und diese Einsätze vorwiegend mit Angehörigen des FWK bewältigt.

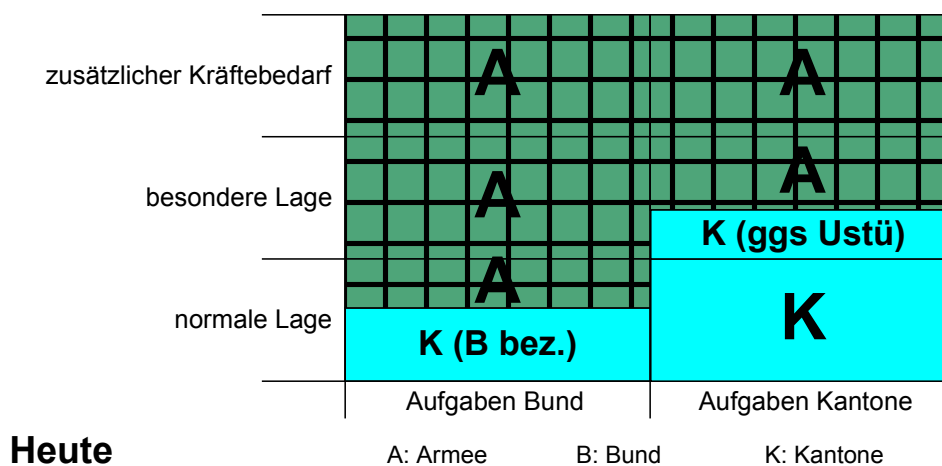
⁶⁴ Die völkerrechtlichen Schutzpflichten ergeben sich aus den Wiener Übereinkommen über die diplomatischen und konsularischen Beziehungen, ihren Zusatzprotokollen und den zahlreichen Abkommen mit internationalen Organisationseinheiten über deren Immunitäten und Vorrechte; vgl. SR 0.191 und 0.192. Die gesetzliche Grundlage innerhalb der Schweiz wurde mit Art. 22 Abs. 1 und Art. 24 BWIS geschaffen.

⁶⁵ Der Konferenzschutz ist Aufgabe des Bundes, wenn er selber die Konferenz organisiert oder sie von einer völkerrechtlich anerkannten internationalen Organisation durchgeführt wird. Der Schutz erstreckt sich auf den Konferenzort, die entsprechenden Gebäude und allenfalls auch auf besonders gefährdete Personen. Die Schutzpflicht ergibt sich aus den in Fussnote 54 erwähnten Staatsverträge. Die Schutzpflicht des Bundes besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 185 Absatz 3 BV erfüllt sind; andernfalls gilt die Aufgabenteilung nach Art. 57 BV (Sorge für die innere Sicherheit "im Rahmen ihrer Zuständigkeiten" durch Bund oder Kantone).

⁶⁶ Art. 22 Abs. 1 und 23 BWIS, Art. 6 und 7 VSB

- VIP Schutz⁶⁷
- Gewährleistung der Sicherheit an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen,⁶⁸
- Erfüllung der Personenschutzaufgaben für Bundesräte, Parlamentarier und andere gefährdete Personen im Dienste des Bundes⁶⁹;
- Einsätze von Zivilbeobachtern (CIVPOL) im Ausland⁷⁰;
- Einsätze bei ausserordentlichen Bedrohungslagen im Sinne von Art. 185 BV⁷¹

4.3 Varianten zum Kernproblem Lücke



Die Notwendigkeit, die Lücke im gesamtschweizerischen sicherheitspolizeilichen Dispositiv zu schliessen, ist ausgewiesen. Ziel ist es, das Subsidiaritätsprinzip wieder in seiner ursprünglichen Bedeutung zur Geltung zu bringen und den heute zu schnell erforderlichen Einsatz der Armee zugunsten der zivilen Polizeibehörden auf ein rechtsstaatlich vertretbares Mass zu reduzieren. Zivile Polizeikräfte auf allen Stufen müssen in der Lage sein, die normale Lage und – mit gegenseitiger Unterstützung – auch die besondere Lage zu meistern. Zur Erreichung dieses Ziels sind die heutigen Aufgaben- und Mittelverteilungen im Bereich innere Sicherheit möglichst systematisch und logisch zu gestalten. Hier muss dem grundsätzlich selbstverständlichen Prinzip zum Durchbruch verholfen werden, dass demjenigen

⁶⁷ Art. 23 BWIS

⁶⁸ Art. 87 BV, Art. 99, 100^{bis} LFG, Art. 122 a-c LfV, Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (SR 748.122)

⁶⁹ Art. 23 BWIS

⁷⁰ Die Schweiz stellt neben Armeeinghörigen, Wahlbeobachtern usw. bei friedenserhaltenden oder friedensfördernden Missionen auch Zivilpolizei-Beobachter zur Verfügung. Der Bundesrat beschliesst diese Einsätze gestützt auf Art. 184 BV. In Fällen ohne besondere politische Bedeutung hat der Bundesrat die Einsatzkompetenz an die zuständigen Departemente delegiert, für Polizeieinsätze an das EJPD (vgl. Art. 3 Verordnung vom 24. April 1996 über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten; SR 172.221.104.4)

⁷¹ Vgl. FN 67, mit weiteren Hinweisen

die Mittel zur Verfügung gestellt werden, welchem eine Aufgabe obliegt. Weiter müssen die Entwicklung im Bereich Schengen bzw. EU und die verschiedenen Lageentwicklungen (dauernde Aufgaben / besondere Lage / ausserordentliche Lage) berücksichtigt und in die Beurteilung einbezogen werden.

4.3.1 Variante 1 : Kantone

Schliessung sämtlicher Lücken mit (teilweise vom Bund finanzierten) kantonalen Kräften

| | | |
|---------------------------|---------------|------------------|
| zusätzlicher Kräftebedarf | A | |
| besondere Lage | K (B bez.) | K (ggs Ustü) |
| | | K |
| normale Lage | K (B bez.) | K |
| | Aufgaben Bund | Aufgaben Kantone |

Variante 1: Kantone

A: Armee

B: Bund

K: Kantone

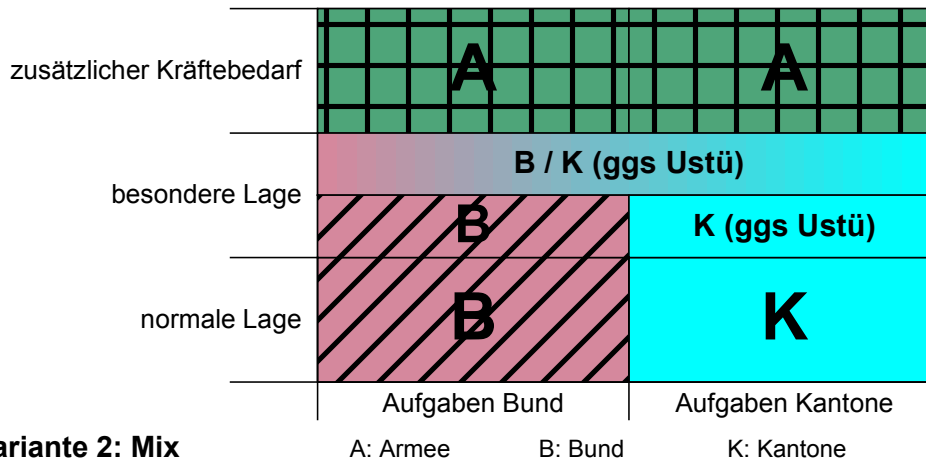
Die Kantone rekrutieren und bilden nach einem bestimmten Verteilschlüssel eine Anzahl zusätzlicher Polizeikräfte aus. Diese Beamten sind in den Kantonen angesiedelt und erfüllen dort die täglichen Aufgaben. Die Kantone sind dadurch in der Lage, auch die besondere Lage allein oder durch gegenseitige Unterstützung zu bewältigen.

Der Bund bezahlt einen Anteil an die Rekrutierung und Ausbildung dieser Kräfte. Er lässt seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben – natürlich nicht die Aufgaben der Armee und des GWK – grundsätzlich durch die Kantone erfüllen. Abgesichert wird dies durch eine vertragliche oder gesetzliche Verpflichtung. Dies gilt auch, wenn die Lücken des Bundes aufgrund einer besonderen Lage ein grösseres Ausmass annehmen.

Wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, werden primär professionelle Teile der Armee für den subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten der zivilen Polizeibehörden eingesetzt.

4.3.2 Variante 2 : Mix

Kantonale Mittel für kantonale Aufgaben und Bundesmittel für Bundesaufgaben mit subsidiärer gegenseitiger Hilfe



Die Kantone bauen ihre Personalbestände mit eigenen Mitteln so aus, dass sie in der Lage sind, ihre eigenen polizeilichen Aufgaben in der normalen und mit gegenseitiger Hilfe auch in der besonderen Lage zu erfüllen.

Der Bund kann aus dem FWK und dem (aufgestockten) GWK eigene Polizeikräfte bilden und sie beim EJPD konzentrieren. Anschliessend erfüllt der Bund die eigenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Mitteln und eigenen Kräften. Der polizeiliche Personalbestand ist dabei so zu bemessen, dass auch die besondere Lage im Bereich der Aufgaben des Bundes grundsätzlich zu bewältigen ist⁷². Die Armee würde damit von sicherheitspolizeilichen Einsätzen in der Normallage und der besonderen Lage entlastet. Selbstverständlich leistet sie weiterhin Katastrophenhilfe und technische Hilfe (Ausrüstung, Einrichtungen, Transportmittel, etc.).

Bei dieser Variante ist über die Zuweisung der Bereiche zu entscheiden, in welchen sich Bundesaufgaben und kantonale Polizeihöhe überlagern, wie z.B. beim Botschafts- und beim Konferenzschutz. Die zivile Behörde trägt die Einsatzverantwortung. In jedem Fall sind enge Zusammenarbeit und Absprachen notwendig⁷³.

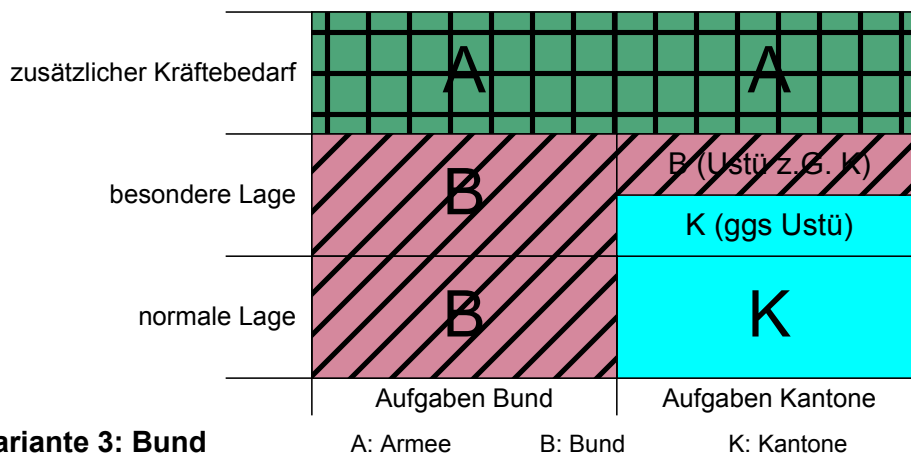
⁷² z.B. Bewachung zusätzlicher Botschaften, Begleitung auf weiteren Fluglinien

⁷³ Wenn der Botschaftsschutz in Bern z.B. als reine Bundesaufgabe konzipiert wird, lassen sich die Polizeikompetenzen zwischen der Stadt Bern und dem Bund nicht mehr ohne eine Koordination auseinanderhalten.

In über die besondere Lage hinausgehenden Situationen⁷⁴ können Bund und Kantone sich gegenseitig unterstützen und überdies zusätzliche Unterstützung in Form von subsidiären Sicherungseinsätzen von geeigneten Teilen der Armee beanspruchen.

4.3.3 Variante 3 : Bund

Schliessung sämtlicher Lücken mit Bundesmitteln und Ansiedlung zusätzlicher Polizeikräfte im EJPD



Das EJPD rekrutiert eigene Polizeikräfte vorab aus dem FWK und aus dem (personell aufgestockten) GWK. Weiter übernimmt es das Personal, das Genf und die Stadt Bern für die Botschaftsbewachungen eingesetzt haben, rekrutiert überdies neue Kräfte und bildet sie aus. Der Bund erfüllt in der Folge seine eigenen polizeilichen Aufgaben selber. In der besonderen Lage kann der Bund, wenn die gegenseitige Unterstützung unter den Kantonen nicht ausreicht, zur subsidiären Hilfe beigezogen werden.

Das Projekt Polizei XXI geht davon aus, dass Aufgaben von nationaler und internationaler Dimension in der Verantwortung des Bundes liegen⁷⁵. Mit der Wahl dieser Variante wäre diese Forderung zu erfüllen.

⁷⁴ z.B. Schutz grosser Konferenzen

⁷⁵ Polizei XXI, Schlussbericht Strategie vom 18.1.2001, S. 9

4.4 Beurteilung der Varianten

4.4.1 Rechtliche Beurteilung

Variante Kantone

Diese Variante entspricht weitgehend dem Status quo, wie er durch das BWIS festgelegt ist. Sie ist auf Stufe polizeiliche Einsatzkompetenz im Kanton mit keinem zusätzlichen Erfordernis verbunden, weil die Polizeihöhe bereits bei den Kantonen ist. Hier bestünde höchstens im Bereich der unterschiedlichen Polizeigesetze noch ein gewisser Handlungsbedarf, aber die wesentlichen Kompetenzen, die ein Polizist für seinen Einsatz braucht, hätte er bereits. Damit dem Bund für seine eigenen Aufgaben Polizeibeamte aus den Kantonen zur Verfügung stehen, die auch intervenieren können, müssten die Kompetenz zur Anordnung der Einsätze, die Verpflichtung der Kantone und die finanzielle Abgeltung genauer gesetzlich geregelt werden. Ein zeitlich unbegrenztes Abstützen auf Art. 184 und Art. 185 BV würde dem Geist dieser Bestimmungen wohl widersprechen.

Variante Mix

Für diese Variante ist die Ausgestaltung ohne Verfassungsänderung am leichtesten möglich. Sie entspricht genau der Regelung von Art. 57 BV. Der Bundesrat kann gestützt auf Art. 184 und Art. 185 BV sicherheitspolizeiliche Einsätze durch Verfügung oder verfassungsunmittelbare Verordnung beschliessen, doch ist bei einer unbefristeten Regelung der subsidiären gegenseitigen Hilfe zwischen Bund und Kantonen ein Bundesgesetz zu erlassen. Es wäre deshalb auch ein Polizeigesetz des Bundes zu erlassen, das die sich überlappenden Aufgaben genau zuweist und vor allem das Statut für die Polizeikräfte des Bundes ausreichend regelt.

Variante Bund

Die Schaffung eigener Polizeikräfte auf Stufe Bund ist verfassungsrechtlich möglich, jedoch müssten diese ausschliesslich für reine Bundesaufgaben eingesetzt und ein entsprechendes Polizeigesetz auf Stufe Bund geschaffen werden. Eine Verfassungsänderung würde nötig, wenn die kantonale Polizeihöhe eingeschränkt würde. Das wäre für viele der Aufgaben nicht relevant⁷⁶. Soweit aber Polizeimassnahmen im Hoheitsgebiet der Kantone getroffen werden müssten, kann ein Bedarf nach Abgrenzung der Aufgaben entstehen bezüglich der Frage der Zuständigkeiten, insbesondere z.B. bei Botschaftsbewachungen und beim Konferenzschutz⁷⁷.

Die Reorganisation der Sicherheitspolizeikräfte des Bundes wäre grundsätzlich in der Kompetenz des Bundesrates (Art. 5, 43 und 64 RVOG), doch müssten die Gesetze, die heute für das GWK, FWK und die Militärische

⁷⁶ z.B. Sicherheit in Flugzeugen, Bewachung schweizerischer Botschaften im Ausland, CIVPOL-Einsätze etc.

⁷⁷ Es sind allerdings auch Massnahmen von Bundesorganen möglich, die die kantonale Polizeihöhe nicht tangieren, z.B. wenn die Kräfte des Bundes als gerichtliche Polizei in Bundesstrafsachen tätig sind.

Sicherheit gelten, bei Gelegenheit angepasst werden, z.B. gemeinsam mit dem neuen Polizeigesetz auf Stufe Bund.

4.4.2 Im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen

Variante Kantone

- Widerspricht These 8, wonach die Zuteilung der Mittel im gesamten Sicherheitsbereich sich nach den jeweiligen Verantwortungen bzw. nach der neu ausgestalteten Aufgabenteilung zu richten hat.
- Birgt die Gefahr einer gewissen Abhängigkeit des Bundes gegenüber den Kantonen, weil es weitgehend der Beurteilung der Kantone überlassen wäre, wie die Bedürfnisse des Bundes erfüllt würden.
- Die Einsatzleitung ist auch für Aufgaben des Bundes bei den Kantonen.
- Man kann die Frage stellen, ob das Mittel des Vertrages dem Bund genügende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Einsatzes gibt, bzw. ob eine Vertragslösung eine genügende Bindungswirkung hat, um die Einsätze des Bundes in jedem Fall zu garantieren.

Variante Mix

- Orientiert sich strikt an der Aufgabenteilung Bund/Kantone; sinnvolle Entflechtung der Strukturen soweit nötig
- Entspricht These 5 (föderalistische Strukturen)
- Entspricht These 8 (Mittelzuteilung)

Variante Bund

- Der Bund könnte die eigenen Aufgaben selber erfüllen und hätte auch Handlungsspielraum im Hinblick auf EffVor
- Widerspricht These 5 (föderalistische Strukturen)
- Widerspricht These 8, wonach die Zuteilung der Mittel im gesamten Sicherheitsbereich sich nach den jeweiligen Verantwortungen bzw. nach der Aufgabenteilung zu richten hat.
- Bund könnte Führung in sicherheitspolizeilichen Fragen in seinem Aufgabenbereich auch in seiner Hand halten; das erleichtert auch die internationale Zusammenarbeit.

4.4.3 In Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen /mit Schengen / in EU

Die drei Varianten sind in jedem der drei Modelle realisierbar. Hingegen wirken sich die drei Modelle infolge der sich verändernden Rolle und Funktion des GWK auf dessen Verfügbarkeit für allfällige sicherheitspolizeiliche Aufgaben und somit auf die Zusammensetzung einer eventuell zu schaffenden künftigen eidgenössischen Polizeiformation.

Variante Kantone

- Ohne Schengen: Keine Auswirkungen. Mit Schengen: Die mobilen Grenzkontrollen sind mit dem Bund abzusprechen; für den Fall einer temporären Wiedereinführung der stationären Grenzkontrollen stellt sich die Frage, ob dafür das GWK einzusetzen ist. In EU: Auch hier stellt

sich diese Frage; davon hängt ab, welche GWK-Teile infolge Wegfalls der Warenkontrolle an den Schengener Binnengrenzen aufgelöst bzw. den Kantonen zur Verfügung gestellt oder eventuell ins EJPD umgeteilt werden können.

- Würde dazu führen, dass bei einer Teilnahme in der EU eine Bundesformation kantonalisiert würde, um wiederum teilweise Bundesaufgaben zu übernehmen – was nicht sehr sinnvoll erscheint.

Variante Mix

- Wie Variante Bund, allerdings mit der Einschränkung der gemeinsam mit den Kantonen wahrzunehmenden mobilen Grenzkontrollen (flankierende Massnahmen im Grenzraum).

Variante Bund

- In den Modellen ohne/mit Schengen reichen die bestehenden Bestände (GWK und professionelle militärische Formationen, die als zivile Mittel umgeteilt würden) nicht aus, es müssten weitere Kräfte rekrutiert werden.
- Die im Modell „in EU“ infolge Wegfalls der Warenkontrolle an den Schengener Binnengrenzen frei werdenden GWK-Kräfte können in die Bundesformation integriert werden.

4.4.4 In Bezug auf die Aufgabenerfüllung in der besonderen Lage und nach Ausschöpfung der zivilen Mittel

Bei allen drei Varianten ist die Unterstützung durch die Armee unumgänglich, wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind.

Variante Kantone

- Normale Lage: Unproblematisch (es sind ausreichende personelle Mittel vorhanden, in den meisten Fällen auch für Abkommandierungen an den Bund).
- Grossereignisse / besondere Lagen sind für die Kantone mit gegenseitiger Unterstützung zu bewältigen. Es stellt sich aber die Frage, ob die Verfügbarkeit zugunsten des Bundes über den Abschluss von Verträgen garantiert werden kann, vor allem wenn die Lage nicht nur für den Bund, sondern gleichzeitig auch für die Kantone eine besondere ist. Hier müsste vertraglich der Gefahr begegnet werden, dass die Kantone im Einzelfall die eigenen Bedürfnisse höher gewichten könnten, als jene des Bundes.

Variante Mix

- Normale Lage: Unproblematisch
- Grossereignisse/besondere Lage: Die gegenseitige Unterstützung zwischen Bund und Kantonen erlaubt es, die Reserven pro Träger kleiner zu halten als bei der Variante Bund.
- Ein Vorteil ergibt sich dadurch, dass es auf jeder Stufe fachlich qualifizierte Kräfte gibt, was den Ausbildungsaufwand vor einem gemeinsamen Einsatz deutlich verkürzt.

Variante Bund

- Normale Lage: Unproblematisch hinsichtlich der dauernden Bundesaufgaben; die Kantone haben mehr personelle Mittel zur Verfügung, weil sie den Bund nicht mehr unterstützen müssen.
- Grossereignisse/besondere Lage: Wenn der Bund in sämtlichen Fällen einspringen muss, bedarf es einer beträchtlichen Bundesreserve, was die Frage der Ressourcen aufwirft.

4.4.5 In Bezug auf die Führbarkeit

Bei allen drei Varianten ist eine Unterstützung durch die Armee unumgänglich, wenn die zivilen Mittel nicht ausreichen. Die militärischen Mittel würden in allen drei Varianten im subsidiären Sicherungseinsatz einem zivilen Kommando unterstellt (je nach Variante entweder der Kantonspolizei des Einsatzkantons oder der zivilen Bundesführung).

Variante Kantone

- Je nach Polizeikorps gibt es Unterschiede hinsichtlich Ausbildung, Ausrüstung und Einsatzdoktrin. Eine einheitliche Führbarkeit ist schwierig zu gewährleisten. Voraussetzung für diese Variante wäre eine vereinheitlichte Ausbildung und Ausrüstung in der ganzen Schweiz.
- Ein einheitlicher Vollzug der Sicherheitsaufgaben in Bundeszuständigkeit wäre nicht gewährleistet, weil der Bund den Einsatz nicht selber führen, sondern als Besteller einer Leistung auftreten würde.
- Aus Sicht der Kantone bestünde eine einfache Struktur, respektive ein einziger Träger für sämtliche sicherheitspolizeiliche Aufgaben in einem Kanton.
- Die Durchführung von Einsätzen hätte einen umfangreichen Koordinationsaufwand für den Bund zur Folge.

Variante Mix

- Gute Führbarkeit, weil jede Stufe ihre Aufgabenbereiche kennt; die bei der Variante Bund aufgezeigten Schwierigkeiten beschränken sich auf die auf dem Gebiet der Kantone auszuführenden dauernden Bundesaufgaben.
- Es gäbe zwei Träger je für ihre eigenen von einander sachlich abgrenzbaren Aufgaben im gleichen Raum.
- Auch hier sind detaillierte Absprachen zwischen Bund und Kantonen erforderlich.

Variante Bund

- Gute Führbarkeit dank einheitlicher Ausbildung und Ausrüstung und einheitlicher Kommandostruktur; die Kräfte könnten als einzelne Einheiten bzw. Verbände eingesetzt werden, denen von der Einsatzleitung grössere Aufgabengebiete selbständig zugewiesen werden könnten.
- Schwierigkeit dadurch, dass das Bundeskommando nicht nur hinsichtlich der Bundesaufgaben inkl. Grenzkontrollen, sondern auch bei Grossereignissen und in der besonderen Lage auf den Kantonsgebieten operiert.
- Einheitlicher Vollzug der Sicherheitsaufgaben in Bundeszuständigkeit gewährleistet.

- Ein Träger für Bundesaufgaben und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben bei Grossereignissen und in der besonderen Lage.
- Grundsatz, wonach in einem Raum für einen Auftrag ein Kommando vorhanden sein soll, ist erfüllbar; denn der Bund wäre bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (namentlich Botschaftsschutz, VIP-Schutz und mobile Grenzkontrollen) zwar im gleichen Raum wie die kantonalen Kräfte tätig, jedoch mit anderen Aufgaben und unter einem anderen Kommando).

4.4.6 In Bezug auf die Machbarkeit

Variante Kantone

- Für die dauernden Bundesaufgaben reichen jedenfalls 200 Einsatzkräfte nicht, die gemäss Polizei XXI zur Verfügung gestellt werden könnten. Es braucht entweder mehr kantonale Beamte, oder – ergänzend zu den kantonalen Beamten – zusätzliche Bundesbeamte.

Variante Mix

- Mit einer möglichen Ressourcenumverteilung vom VBS und EFD in das EJPD wäre diese Variante für den Bund innert nützlicher Frist umsetzbar und auch für die Kantone machbar, weil ihr Kräfteaufbau in dem Masse entlastet ist, als die Bundesaufgaben entfallen würden.

Variante Bund

- Bedarf an Ressourcen für den Bund sehr gross wegen der erforderlichen Reservebildung für Grossereignisse und besondere Lagen.
- Es wäre eine erhebliche Ressourcenumverteilung vom VBS und EFD an das EJPD nötig.

4.4.7 Hinsichtlich der Ressourcen (Effizienzgewinn, Personal)

Variante Kantone

- Der Finanzbedarf des Bundes lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen, da noch nicht feststeht, wieviele kantonale Beamte dauernd und wieviele Beamte vorübergehend für den Bund tätig sein werden, und weil die Kostenansätze für den dauernden Einsatz und für die Verfügbarkeit von Beamten zuerst zwischen Bund und Kantonen auszuhandeln ist.

Variante Mix

- Der Ressourcenbedarf für den Bund wäre kleiner als bei der Variante Bund (kleinere Reservebildung); der Bedarf verteilt sich besser auf Bund und Kantone.
- Mit einer Ressourcenumverteilung vom VBS und EFD an das EJPD wäre diese Varianten ressourcenmässig für den Bund realisierbar und auch für die Kantone machbar.

Variante Bund

- Der Bedarf an Ressourcen für den Bund sehr gross wegen der erforderlichen Reservebildung für Grossereignisse und besondere Lagen.
- Es wäre eine erhebliche Ressourcenumverteilung vom VBS und EFD an das EJPD nötig.

4.4.8 In Bezug auf die Informationsverarbeitung

Alle drei Varianten erfordern eine Verwirklichung der beschriebenen Massnahmen, wenn die reibungslose Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im sicherheitspolizeilichen Bereich funktionieren soll. Für die Einsätze bei Grossereignissen ist Polycom als Kommunikationssystem unverzichtbar.

4.4.9 Priorisierung**4.4.9.1 Stellungnahme zur Variante 1 Kantone**

Auf den ersten Blick handelt es sich hier um die einfachste Lösung, weil sie weitgehend dem Status quo entspricht. Der Bund würde sich gegenüber seinen eigenen Aktivitäten im Sicherheitspolizeibereich und der entsprechenden Führungsverantwortung wie bisher nicht einbringen und diese Aufgaben neu verpflichtend durch Gesetz oder Vertrag den Kantonen zum Vollzug übertragen. Der Bund würde sich nur noch finanziell beteiligen, d.h. durch Zahlung von bei den Kantonen angesiedelten Polizeikräften. Einen Restbestand seiner Führungsfunktion hätte er noch im Rahmen des zweiten und dritten Abschnittes des BWIS⁷⁸ wahrzunehmen.

Die Variante Kantone würde dem Prinzip von Art. 46 BV optimal entsprechen und den Kantonen den selbständigen Vollzug des Bundesrechts überlassen unter Einräumung einer möglichst grossen Gestaltungsfreiheit zu ihren Gunsten. Auf der anderen Seite geht diese Lösung über Art. 57 und Art. 185 BV hinweg, indem der Bund die Wahrung der inneren Sicherheit weitgehend delegieren würde.

Die zunehmende Internationalisierung und Vernetzung der entsprechenden Sicherheitsfragen könnte aber schwierig werden und ein einheitlicher Vollzug der Sicherheitsaufgaben des Bundes wäre zweifellos mit einem höheren Koordinationsbedarf verbunden. Eine konsequent umgesetzte

⁷⁸ Dies betrifft vor allem die Bereiche Lagebeurteilungen und präventive Informationsverarbeitung

Variante Kantone würde zwar keine Verfassungsänderung erforderlich machen, aber eine tiefgreifende Neuinterpretation der Bundesverfassung bedeuten.

Schliesslich würde die Variante Kantone die Zersplitterung der zivilen Sicherheitskräfte in der föderalistischen Schweiz eher fördern. Im Einzelfall bestünde gegenüber Kantonen, die nicht zur Mitwirkung bereit wären, wenig Mittel zur Gewährleistung des Einsatzes.

4.4.9.2 Stellungnahme zur Variante 2 Mix

Die Variante Mix entspricht durch ihre Flexibilität am besten der aktuellen Teilung der Verantwortung für die innere Sicherheit. Sie verlangt von beiden Partnern im Bereich innere Sicherheit den Aufbau zusätzlicher Polizeikräfte und bekräftigt das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung in besonderer Lage mit zivilen Mitteln. So kann der Auftrag der Armee erfüllt werden.

Eine gewisse Spannung entsteht mit der Wahl dieser Variante zu den ursprünglichen Darstellungen im Rahmen von Polizei XXI, weil die Kantone ebenfalls zusätzliche Einsatzkräfte aufbauen müssten und dies auf eigene Kosten.

4.4.9.3 Stellungnahme zur Variante 3 Bund

Für die normale Lage wäre die Variante Bund die einfachste Lösung, vor allem in Verbindung mit der Erfüllung grenzpolizeilicher Aufgaben. Die Schwäche dieser Variante besteht darin, dass für besondere Lagen entweder eine grosse Anzahl Einsatzkräfte bereitgestellt werden müssten. Die Alternative dazu wäre, dass wie bisher gleichwohl auf die Kantone oder umso rascher auf die Armee zurückgegriffen werden müsste⁷⁹. Weiter würde ein solcher Einsatz auf eine befristete Einschränkung der kantonalen Polizeihöhe für ein bestimmtes Gebiet hinauslaufen, wenn die sicherheitspolizeilichen Anliegen des Bundes im Falle von Grosseinsätzen Priorität hätten. Schliesslich wären die Kantone für grosse Ereignisse in ihrer Kompetenz weiterhin zuständig⁸⁰, was ihnen die heutigen Probleme nicht abnehmen, sondern nur ihre Häufigkeit vermindern würde.

Die Variante Bund wäre verfassungsrechtlich etwa ähnlich problematisch wie die Variante Kantone. Weil sie jedoch nicht wie diese den Verzicht auf die Ausschöpfung von Bundeskompetenzen vorsieht, sondern kantonale Kompetenzen eher zurückdrängt, würde sich eine Ergänzung von Artikel 57 BV aufdrängen, um nicht dem Grundsatz von Artikel 3 BV zu widersprechen.

⁷⁹ Eine grössere Konferenz in einer Stadt erfordert nach den Erfahrungen der letzten Zeit (z.B. G8-Gipfel in Genua) rasch nicht nur Hunderte, sondern Tausende von Polizeikräften, z.B. eine künftige WTO-Konferenz in Genf.

⁸⁰ Für das WEF in Davos wäre weiterhin der Kanton Graubünden zuständig, obgleich sich die Sicherheitsprobleme genau gleich zeigen wie bei einer Konferenz in Bundeszuständigkeit.

4.4.10 Empfehlungen

4.4.10.1 Phasenweise Umsetzung der Variante Mix

- Als strategische Zielsetzung wird vorgeschlagen, mittelfristig Variante Mix zu realisieren. Sie kann mit ausreichenden Bundesmitteln versehen, auch Grossereignisse verkraften. Aus Gründen der Realisierbarkeit muss das neue Konzept in verschiedenen Phasen eingeführt werden:
- Phase 1: Bis zur Realisierung der Variante Mix sind im Sinne von Sofortmassnahmen die Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben werden wie bisher grösstenteils durch die Kantone erfüllt; dafür sind verbindliche Regelungen zu treffen (Verträge, Leistungsvereinbarungen) **Zwischenvariante 1**
- Phase 2 : Schaffung und sukzessive Verstärkung einer zivilen Bundeskomponente (GWK-Anteil, professionelle militärische Elemente, zusätzliche Rekrutierungen). Das bedeutet, dass der Bund dem EJPD neue Mittel zuteilenwürde. Dabei ist es möglich, die Ausgliederung der nicht rein für die Armee benötigten militärischen sicherheitspolizeilichen Mittel aus der Armee und die Zusammenführung mit den bestehenden zivilen Mitteln im EJPD durchzuführen. Diese zivile Bundeskomponente nimmt vorerst nur die dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes wahr, der Personalanteil der Kantone wird im selben Masse abgebaut oder übernommen (Botschaftsschutz). **Zwischenvariante 2**
- Phase 3: Die Bundeskomponente wird im Endausbau (im Falle eines EU-Beitritts mit dem aufgrund der wegfallenden Warenkontrollen freiwerdenden GWK-Anteil) soweit ausgebaut, dass sie in der Lage ist, auch Grossereignisse und besondere Lagen zu meistern. In den Kantonen erfolgt der Ausbau so, dass der gegenseitige subsidiäre Einsatz nur bei besonders personalintensiven Grossereignissen notwendig ist. **Endvariante**

Für Lagen, in denen die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, ist eine Unterstützung der Armee vorzusehen.

4.4.10.2 Weiterverfolgung der Variante Kantone

Die Variante Kantone ist ebenfalls weiter zu untersuchen, da sie weitgehend auf dem heutigen System begründet ist und deshalb die Umsetzung keine grösseren Anpassungen erforderlich machen würden.

4.4.10.3 Empfehlung: Ausgleichung des Personalunterbestandes
beim GWK

Im Hinblick auf den seit Jahren ausgewiesenen Personalunterbestand beim GWK von 200 Einsatzkräften (vgl. Ziff. 4.1.3.2) soll das GWK mit den fehlenden Kräften gemäss Bericht über die Ressourcen im Sicherheitsbereich des Bundes vom 2.7.2001 unverzüglich zu verstärken.

5 Kernproblem

Regionalisierung

polizeilicher Aufgaben

5.1 Grundsätzliche Überlegungen

Wie vorne aufgeführt, sieht das Konzept von Polizei XXI vor, die strategischen Geschäftsfelder (SGF) Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze und Ermittlungen zu regionalisieren, d.h. diese Tätigkeiten künftig ganz oder teilweise im Konkordatsrahmen wahrzunehmen (wobei die Frage der Anzahl Konkordate noch offen ist). Rechtliche Grundlage bildet Art. 48 Abs. 1 BV wonach die Kantone untereinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen können. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Zur Regionalisierungsidee von Polizei XXI wurde bereits vorne Stellung genommen. Während bei der Regionalisierung der SGF Prävention, Strassenverkehr und Spezialeinsätze lediglich Schnittstellen zum Bund und zu den Kantonen geklärt werden müssen, stellen sich bei der Regionalisierung der kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeit bzw. der Verlagerung eines Teils der Verbrechensbekämpfung in Kriminalräume mit Kriminalitätsschwerpunkten Fragen grundsätzlicher Natur. Sie betreffen namentlich die allenfalls parallel dazu vorzunehmende Regionalisierung der Justiz und die Koordination mit der gemäss Projekt EffVor in einer späteren Phase ebenfalls z.T. regional tätigen Bundeskriminalpolizei.

5.2 Das Modell von Polizei XXI

Gemäss Polizei XXI soll die Bekämpfung der Alltagskriminalität im Rahmen des SGF Grundversorgung erfolgen und kantonal bleiben. Regionalisiert werden soll jedoch die Bekämpfung der schweren Kriminalität sowie jene von überkantonalen Bedeutung wie z.B. ungeklärte Delikte, welche den Einsatz von Spezialdiensten erfordern inkl. Observationen und Vorermittlungen, unter Umständen auch die Bekämpfung der Internetkriminalität. Weiter sollen gemeinsame regionale Einrichtungen für Kriminaltechnik, Kriminalanalyse, Lagezentren etc. geschaffen werden.

**Regionalisierung SGF
Ermittlungen**

Die im Rahmen von Konkordaten abzuwickelnden Tätigkeiten (noch offen, ob in den vier bereits bestehenden oder in neu zu bildenden drei oder sechs Konkordaten) sollen auf die Kriminalräume ausgerichtet werden. Die Organisation ist primär auf den Einsatz auszurichten. Da Polizei XXI eher nicht zur Bildung eines einheitlichen Konkordats-Polizeikorps, sondern zur Schaffung selbständiger SGF-spezifischer Organisationseinheiten im Konkordat tendiert, die entweder als eigenständige Organisationseinheiten im ganzen Raum mit eigenen Mitteln selbständig tätig sind oder als

**Schaffung einer
Leitstelle für die
Koordination**

Kompetenzzentren beim stärksten Kanton angesiedelt werden, muss auf Stufe Konkordat für das SGF Ermittlungen eine Leitstelle geschaffen werden. Sie nimmt Koordinationsaufgaben wahr, namentlich bezüglich der Zusammenarbeit mit der kriminalpolizeilichen Tätigkeit der Kantone und allen polizeilichen und sicherheitsrelevanten Tätigkeiten des Bundes (Ermittlungen, Bundeslagezentren, Interventionszentren, etc.).

5.3 Einheitliche Strafprozessordnung als Voraussetzung

Das Nebeneinander der insgesamt 29 Strafprozessordnungen bereitet immer mehr Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der zunehmend Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden Kriminalität. Mit der Annahme der Justizreform anfangs 2000 wurde die Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts geschaffen, die neben der Effizienz auch die Rechtsgleichheit fördern soll. Die Arbeiten sind im Gange⁸¹. Mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung ist wegen den erforderlichen Anpassungen der Gerichtsorganisation in einigen Kantonen nicht vor 2007 zu rechnen.

Eine gesamtschweizerisch einheitliche Strafprozessordnung erleichtert die regionale Zusammenarbeit der Kriminalpolizeien wesentlich. Für den Fall einer Regionalisierung des gesamten Justizbereichs (vgl. Variante 2) wäre diese Vereinheitlichung gar als Voraussetzung zu betrachten.

Regionalisierung wird durch gesamtschweizerische StP leichter

5.4 Schnittstellen zur Kriminalpolizei des Bundes

Die Effizienzvorlage (EffVor) hat die verstärkte Bekämpfung vorab der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität auf Bundesebene zum Ziel. Mit der Bundeskriminalpolizei (BKP) hat der Bund hierfür ein Organ geschaffen, dem die gerichtspolizeilichen Ermittlungen in allen Bereichen der Bundesstrafgerichtsbarkeit obliegt.

Nach der Bildung einer starken Zentrale unter einem Dach in der Region Bern ist im Rahmen des späteren Weiterausbaus vorgesehen, dezentrale gemeinsame Ermittlungseinheiten (BA und BKP) zu bilden. Die neugeschaffene BKP muss sich in der schweizerischen „Kriminalpolizeilandschaft“ positionieren, namentlich ist eine sehr enge Zusammenarbeit mit den kantonalen Kriminalpolizeien anzustreben. In welchem Umfange kantonale Polizisten weiterhin als Organe der gerichtlichen Polizei des Bundes eingesetzt werden müssen⁸², lässt sich heute kaum abschätzen.

Zentrale in Bern

Dezentrale Ermittlungseinheit

⁸¹ vgl. Ziff. 1.6.8

⁸² Art. 17 Abs. 2 BStP

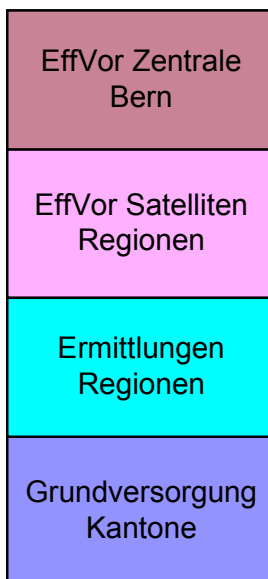
Im Projekt EffVor rechnet man mit mehreren dezentralen „Satelliten“ oder Stützpunkten, namentlich in den Sprachregionen. Die von Polizei XXI vorgesehene Regionalisierung muss dabei berücksichtigt werden. Hier bieten sich günstige Entwicklungsmöglichkeiten für die nationale Zusammenarbeit und Verbesserung der Auslastung polizeilicher Technik und Einsatzmittel.

Konnex zu Polizei XXI

5.5 Beschreibung der Varianten

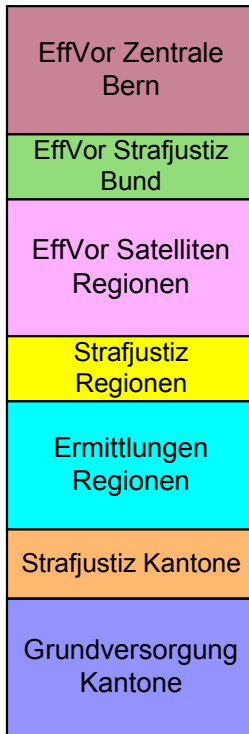
Für die Regionalisierung polizeilicher Aufgaben sind zwei Varianten diskutierbar:

5.5.1 Variante 1: Regionalisierung der Ermittlungen



Diese Variante ist bei Polizei XXI umschrieben und sieht eine Regionalisierung ausschliesslich im SGF Ermittlungen vor. Sie verzichtet auf eine gleichzeitige Regionalisierung der Justiz. Die aus den Regionen anfallenden Anzeigen würden durch die örtlich zuständigen (bisherigen) Untersuchungs-, Anklage- und Gerichtsbehörden übernommen. Parallel dazu laufen die organisatorischen Umsetzungsarbeiten für die Effizienzvorlage. Auch in diesem Rahmen ist neben der Zentrale in Bern eine Regionalisierung geplant. Zwischen Polizei XXI und der Effizienzvorlage besteht also ein Koordinations- und Informationsaustauschbedarf.

5.5.2 Variante 2: Regionalisierung der Ermittlungen und der Justiz



Diese Variante sieht vor, dass zusätzlich zur Regionalisierung der kriminalpolizeilichen Tätigkeiten gemäss Variante 1 auch regional tätige Untersuchungs- und Anklagebehörden sowie regionale Gerichte geschaffen werden, somit auf Konkordatsbasis zusätzlich neue Strukturen im Justizbereich entstehen. Der Übersichtlichkeit und Vollständigkeit halber wurde auch die Organisation im Zusammenhang mit der Umsetzung der Effizienzvorlage in die Grafik eingefügt, wo ein erstinstanzliches Strafgericht des Bundes geschaffen wird.

5.5.3 Beurteilung der Varianten

5.5.3.1 Rechtliche Beurteilung

Variante 1

Falls im Zeitpunkt der Bildung der Regionen eine vereinheitlichte Strafprozessordnung vorliegt, könnten sich die Konkordate im wesentlichen auf die Zuständigkeitsregeln sowie die organisatorischen und finanziellen Bestimmungen beschränken. Die Zuständigkeit müsste in zweierlei Hinsicht geklärt werden: Zum einen muss festgelegt werden, bei welchen Straftaten die regionale Polizei ermittelt, zum andern muss geregelt werden, welche Untersuchungsbehörden welches Kantons die Verfahren führen. Je nach

dem Ausbaustand der Polizeigesetzgebung müssten die Konkordatskantone ihre eigene Gesetzgebung dem neuen System anpassen⁸³.

Eine Regionalisierung ohne vereinheitlichtes Strafprozessrecht würde erfordern, dass in den Konkordaten selber entweder das massgebende Polizeirecht geregelt oder das Recht eines "Leitkantons" als anwendbar erklärt würde. Dies könnte die Erarbeitung der Konkordate erschweren.

Eine Beteiligung des Bundes an den Konkordaten wäre verfassungsrechtlich möglich, sie müsste jedoch "im Rahmen seiner Zuständigkeiten" erfolgen (Art. 48 Abs. 2 BV), wodurch relativ wenig Raum besteht.

Variante 2

Die Organisation der Gerichte ist durch Artikel 123 Absatz 3 BV ausdrücklich den Kantonen vorbehalten. Sie können sich deshalb auch regional zusammenschliessen. Damit die Anforderungen von Artikel 30 – 32 BV erfüllt werden, müsste jede Region eine Gerichtsorganisation mit zwei Instanzen bilden. Es müsste auch vertieft geprüft werden, ob nicht Gerichtsstandsregeln der Artikel 346 – 351 StGB angepasst werden müssten⁸⁴.

Die Problematik mit oder ohne vereinheitlichtem Strafprozessrecht gestaltet sich analog jener bei Variante 1. Eine rechtliche Vereinfachung bestünde gegenüber der Variante 1 darin, dass die Zuständigkeitsregelung nur zwischen Kanton und Region differenzieren muss.

In beiden Varianten entstünde auch ein Anpassungsbedarf für das Konkordat vom 5. November 1992 über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen⁸⁵: Es müsste auf die Regionalisierung abgestimmt werden, die Rechtshilfe zwischen den Regionen regeln und wohl auch den Vollzug der Massnahmen in andern Kantonen wie auch die Rechtshilfe verfahrensmässig vereinfachen.

5.5.3.2 Beurteilung im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen

Beide Varianten stehen grundsätzlich mit der strategischen Zielsetzung im Einklang. Allerdings ist bei Variante 2 der Aufwand bezüglich der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und des rechtlichen (materiellen und verfahrensmässigen) Instrumentariums bedeutend höher.

⁸³ Z.B. besteht nach Übertragung der entsprechenden Aufgaben auf das Konkordat kein Bedarf mehr nach Sondereinheiten des Kantons für diese Aufgaben, evtl. müssten auch Bestimmungen über besondere Strafuntersuchungsbehörden angepasst werden, weil sie teils mit der regionalen Polizei zusammenarbeiten, teils weiterhin auf ihre kantonale Polizei zurückgreifen, z.B. bei personalintensiven Durchsuchungsaktionen (Gelände oder Gebäude), Absperrung von Tatorten usw.

⁸⁴ Mit dem "Ort, ... wo die strafbare Handlung ausgeführt wurde", ist eindeutig der "Kanton" angesprochen, und es ist nicht sicher, ob daraus die jeweilige regionale Zuständigkeit abgeleitet werden könnte.

⁸⁵ SR 351.71

Variante 2 bringt einen tiefgreifenden Einschnitt in die föderalistischen Strukturen der Justiz. Das in These 5 statuierte Subsidiaritätsprinzip (Aufgabenwahrnehmung so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig) spricht dafür, dass eine Regionalisierung der Justiz nur bei ausgewiesener Notwendigkeit ins Auge zu fassen ist. Diese Notwendigkeit ist kaum gegeben; es ist zweifelhaft, ob die Anzahl von Straffällen die Organisation einer regionalen Justiz genügend auslasten können, nachdem komplexe Fälle im Bereich der organisierten und der Wirtschaftskriminalität ab anfangs 2002 an den Bund abgetreten werden.

5.5.3.3 Beurteilung in Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen/mit Schengen/in EU

Die drei Modelle bleiben gemäss USIS ohne nennenswerten Einfluss auf die Variantenwahl im Bereich Regionalisierung.

5.5.3.4 Beurteilung in Bezug auf die Lageentwicklung

Die Lageentwicklung kann sich in diesem Bereich durch eine erhöhte Anzahl Kriminalfälle auf regionaler Ebene manifestieren.

Variante 1 erscheint diesbezüglich die flexiblere Lösung, weil ein gewisser Ermessensspielraum besteht, welche Fälle von den Kantonen an die Region abgetreten werden. Überlastungen auf der einen oder anderen Seite können somit besser ausgeglichen werden.

Variante 2 ist diesbezüglich unflexibler, weil exakt zu umschreiben ist, welche Delikte in welchem Deliktzusammenhang in den Zuständigkeitsbereich der neuen regionalen Justiz fallen.

5.5.3.5 Beurteilung bezüglich der Schliessung der sicherheitspolizeilichen Lücken

Die beiden Varianten unterscheiden sich in diesem Punkte nicht.

5.5.3.6 Beurteilung in Bezug auf die Ressourcen

Variante 1 kann unter den Aspekten der Ressourcen günstig eingeschätzt werden. Variante 2 mit der Schaffung einer zusätzlichen Justiz-Organisation im Strafverfolgungsbereich ist politisch heikel. Daneben müsste die strafjustizielle Grundversorgung in jedem Kanton zusätzlich gewährleistet sein. Das bringt einen sehr grossen Ressourcenbedarf mit sich (Personal, Infrastruktur). Dabei ist die Auslastung einer solchen Organisation zu bezweifeln, weil die grösseren Fälle an den Bund übergehen.

5.5.3.7 Beurteilung hinsichtlich der Informationsverarbeitung

Für die Informationsbearbeitung verursachen die Bildung neuer Strukturen und die Schaffung zusätzlicher Organe immer einen grossen Nachholbedarf. Es sind dabei nicht nur die Einrichtungen und Kommunikationen

anzupassen, sondern muss der ganze Informationshaushalt überprüft werden, weil sich die informationellen Bedürfnisse der beteiligten Partner ändern. Für die Kommunikation bildet ein flächendeckendes Einführen von Polycom eine Voraussetzung für die funktionierende Zusammenarbeit.

5.5.3.8 Beurteilung in Bezug auf die Einfachheit der Strukturen

Regionalisierung der Ermittlungen

Die Regionalisierung eines Teils der polizeilichen Tätigkeit kompliziert die Strukturen; es würden im gleichen Gebiete nunmehr Ermittlungen auf drei Ebenen (Bund, Region, Kantone) laufen, der Koordinationsbedarf ist deshalb hoch.

Regionalisierung der Ermittlungen und der Justiz

Die Folge wäre eine Komplizierung der Strukturen, verbunden mit einem erhöhten Koordinationsbedarf. Zudem erscheint es aus gesamtschweizerischer Sicht nicht zweckmässig, im Justizbereich eine zusätzliche Ebene einzubauen. Dies wäre ein zu tiefer Eingriff in die föderalistischen Strukturen und beträfe ein zu kleines Fallvolumen.

5.5.3.9 Beurteilung in Bezug auf die Führbarkeit

Polizei und Justiz bleiben in jedem Fall getrennt, so dass sich punkto Führbarkeit wenig Unterschiede zwischen den beiden Varianten ergeben. Die Führbarkeit im Einzelfall dürfte zusätzlichen Koordinationsbedarf erforderlich machen.

5.5.3.10 Empfehlung

Die Beurteilung ergibt, dass bei Variante 1 die Vorteile, bei Variante 2 die Nachteile stark überwiegen.

USIS empfiehlt deshalb, nur Variante 1 weiterzuverfolgen und dabei alle polizeilichen Aufgaben des Bundes und der Kantone auf ihre Regionalisierbarkeit zu prüfen.

Empfehlung

6 Kernproblem Grenze

6.1 Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund (GWK)

Für die Skizzierung von künftigen Lösungen im Bereich der Grenzkontrolle⁸⁶ stellt sich vorab die Frage, wem die Aufgabe der grenzpolizeilichen Personenkontrolle gemäss Verfassung und Gesetzgebung obliegt, dem Bund oder den Kantonen.

Diese Frage ist kontrovers, und es gibt hierzu verschiedene Ansichten. Gemäss Bundesverfassung handelt es sich um eine kantonale Aufgabe, weil die Grenzkontrolle weder in der alten, noch in der neuen Bundesverfassung explizit dem Bund zugewiesen wird⁸⁷.

**Grenzkontrolle:
Aufgaben des Bundes
oder der Kantone?**

Andere, eng mit der Grenze in Verbindung stehende, verfassungsmässige Kompetenzen stehen dem gegenüber dem Bund zu⁸⁸, so dass beispielsweise Kurt Eichenberger⁸⁹ von einer ungeschriebenen, stillschweigenden Bundeskompetenz zur Wahrnehmung der Grenzpolizei ausgeht. Zudem wird die Grenzkontrolle z.T. deshalb als in der Zuständigkeit des Bundes betrachtet, weil es sich unzweifelhaft um eine Aufgabe von nationaler Bedeutung handelt.

Gemäss Artikel 57 Absatz 1 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Bereits heute führt das GWK nicht nur Personenkontrollen im Zusammenhang mit der Zollabfertigung (Art. 36 und 48 ZG) durch, sondern auch Personenkontrollen im Rahmen der polizeilichen Grenzkontrolle im Strassenverkehr sowie in den regionalen Zügen. Diese Vollzugszuständigkeit wurde mit einem Kreisschreiben des EJPD vom 14. Mai 1964 auf das GWK übertragen. Es wurde damals darauf hingewiesen, dass die Grenzkontrolle durch die Kantone nicht ausschliesslich und in erster Linie in ihrem eigenen Interesse erfolgt, sondern im Wesentlichen im Interesse der übrigen Kantone und des Bundes. Im selben Kreisschreiben wurde die Auffassung vertreten, dass an sich die Personenkontrolle an der Grenze "reine Polizeiaufgabe" Sache der Kantone sei.

**Faktisch aufgeteilt
zwischen Bund und
Kantonen**

⁸⁶ Die Grenzkontrollen des GWK auf der Grenze und im Grenzraum beinhalten im weiteren Sinne Personen- und Warenkontrollen, u.a. Zolldienstleistungen / Schmuggelbekämpfung / Erhebung von Strassenverkehrsabgaben / wirtschafts-, handels-, gewerbe- und gesundheitspolizeiliche Aufgaben / verkehrspolizeiliche Aufgaben / fremdenpolizeiliche Aufgaben (inkl. Aufgaben im Asylbereich) / sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Die Grenzkontrollen, welche in diesem Bericht behandelt werden beziehen sich auf die grenzpolizeiliche Personenkontrolle.

⁸⁷ Vgl. Art. 3 BV, subsidiäre Grundzuständigkeit der Kantone

⁸⁸ Art. 121 Abs. 1 und 2 BV betreffend Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern

⁸⁹ Kurt Eichenberger, Stellungnahme an das Justizdepartement Basel Stadt, 1994; vgl. aber auch Markus Rüssli, Bericht zu den Kosten der Grenzpolizei auf dem Flughafen Zürich vom 29.3.2000, S. 6 ff.

Dem Entscheid über die Zuständigkeitsfrage kommt ausschlaggebende Bedeutung hinsichtlich der Mittelzuteilung und der Finanzierung zu.

Handelt es sich um eine Bundesaufgabe, sieht Artikel 46 Abs. 1 BV grundsätzlich den Vollzug durch die Kantone vor, der Gesetzgeber kann ihn aber auch Bundesorganen übertragen. Dabei "trägt er der finanziellen Belastung Rechnung" (Art. 46 Abs. 3 BV), d.h. das Gesetz kann eine Abgeltung vorsehen⁹⁰.

Handelt es sich um eine kantonale Aufgabe, ist sie grundsätzlich mit kantonalen Mitteln wahrzunehmen; wird sie dennoch ganz oder teilweise mit Bundesmitteln wahrgenommen, stellt sich hier die Frage der Beteiligung der Kantone an den Vollzugskosten des Bundes. So weist das GWK z.B. immer wieder darauf hin, dass es für seine grenzpolizeilichen Tätigkeiten, die heute immerhin 70 % ausmachen, von den Kantonen nie eine Entschädigung erhalten hat⁹¹.

6.2 Gemischter Vollzug Bund/Kantone



IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der

Grenze

Im heutigen System der inneren Sicherheit nehmen die Kantone auf ihrem Territorium die polizeilichen Aufgaben wahr. Das GWK führt die grenzpolizeilichen Sicherheitskontrollen an den Strassengrenzübergängen, im Schiffsverkehr sowie im Gelände (Grüne Grenze) durch. Aufgrund der

⁹⁰ Der Kanton Zürich hat mit Schreiben vom 30. Mai 2001 gegenüber dem Bundesrat gefordert, dass der Bund die von der Flughafenpolizei Zürich durchgeführte Grenzkontrolle auf dem Flughafen Zürich-Kloten mitfinanziert.

⁹¹ Gemäss Kreisschreiben des EJPD aus dem Jahre 1964 ist die grenzpolizeiliche Personenkontrolle, die vorher von den Kantonen wahrgenommen wurde, dem GWK übertragen worden.

knappen Personalressourcen können nicht alle Grenzübergänge besetzt werden. Es werden gezielte Stichprobenkontrollen durchgeführt. Der Personalunterbestand wirkt sich jedoch negativ auf die Kontrolldichte aus. Zur Entschärfung dieser Situation führt das GWK bereits heute mobile Kontrollen im Grenzraum durch. Weiter hat das GWK mit der Mehrheit der Grenzkantone Vereinbarungen⁹² abgeschlossen, die ihm bestimmte polizeiliche Tätigkeiten zur selbständigen Ausführung übertragen. In diesen Bereichen handelt das GWK seither partiell eigenständig und macht die entsprechenden Polizeirapporte selber. Die durch diese Vereinbarungen dem GWK übertragenen, zusätzlichen Aufgaben werden ohne Entschädigung durch die Kantone geleistet.

Auf internationalen Flughäfen sowie im internationalen Bahnverkehr schliesslich sind die Kantone für die grenzpolizeilichen Aufgaben⁹³, das GWK für die Warenkontrolle zuständig. In den Regionalzügen wird – ebenso wie die Warenkontrolle – auch die grenzpolizeiliche Personenkontrolle durch das GWK ausgeübt.

Es kann somit heute von einem gemischten Vollzug der sicherheitspolizeilichen Aufgaben im Grenzraum gesprochen werden. Der Bund nimmt durch den Einsatz des GWK und durch den Vollzug zusätzlicher Aufgaben, die das GWK aufgrund der die Vereinbarungen mit den Kantonen erfüllt, einen erheblichen Anteil der gesamten Aufgaben im Bereich Grenzkontrollen und Grenzpolizei mit eigenen Mitteln und auf eigene Kosten wahr.

6.3 Bestehende und künftige Probleme

6.3.1 Rechtliche Probleme

Die verfassungsrechtliche Unsicherheit der Zuständigkeit für die grenzpolizeiliche Personenkontrolle wurde durch das Kreisschreiben von 1964 nicht behoben: Das Kreisschreiben erklärt einerseits, die Personenkontrolle an der Grenze sei Aufgabe der Kantone, könne jedoch künftig vom GWK wahrgenommen werden. Das ist eine pragmatische Lösung, die bei den heutigen Aufgaben des GWK auch rechtlich vertretbar ist. Will man jedoch dem GWK neue Aufgaben zuweisen, stösst man rasch an verfassungsrechtliche Grenzen. Diese bestehen darin, dass das GWK keine eigenständigen Polizeiaufgaben übernehmen kann, die aufgrund der Polizeihöhe den Kantonen zustehen.

Vertretbar ist dagegen, dass das GWK als Feststellungsorgan der Kantonspolizei tätig wird, denn unser Föderalismus beruht auf dem Grundsatz, dass sich Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig unterstützen (Art. 44 Abs. 1 BV). Es kann folglich nicht generell gesagt werden, die eine oder andere der vorzustellenden Varianten

⁹² Seit 1998 wurden vom GWK Vereinbarungen abgeschlossen mit dem Kanton Basel-Stadt, dem Kanton Basel-Land, dem Kanton Aargau, dem Kanton Jura und dem Kanton Genf.

⁹³ Vgl. Kreisschreiben EJPD von 1964

erfordere eine Verfassungsergänzung oder nicht. Dies ist erst mit der Ausgestaltung im Detail abzusehen, beziehungsweise wird es von der Eingriffstiefe der neuen Kompetenzen des GWK und der Form des Zusammenwirkens der Organe des Bundes und der Kantone abhängen, ob bloss eine Neuinterpretation oder eine Änderung der Aufgabenteilung nach der BV vorliegt.

6.3.2 Probleme des Personalbestandes

Das GWK hat – wie mehrfach erwähnt – seit Jahren einen Unterbestand von rund 200 Personaleinheiten, der vom FWK seit 1998 mit 100 Personaleinheiten unzureichend abgedeckt wird. Auf Dauer ist diese Personalsituation für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des GWK belastend. Das hat dazu geführt, dass sie zum Teil nach Möglichkeiten suchen, zu einem Polizeikorps überzutreten, was wegen ihrer attraktiven und relativ "polizeikompatiblen" Ausbildung nicht selten auch gelingt. So kommt zum Problem des Unterbestandes zunehmend auch ein Rekrutierungsproblem hinzu.

*Bestandesprobleme
GWK*

Auch die Grenzkantone haben Personalprobleme im Hinblick auf die Kontrolle der internationalen Züge⁹⁴ und verlangen dringend nach Unterstützung durch den Bund.

*Personalprobleme
Grenzkantone*

Die Kontrolle in internationalen Flughäfen funktioniert personell zufriedenstellend, weil die Kantone dort den gesamten polizeilichen Bedarf abdecken, wovon die "Immigration" nur ein Teil darstellt. Dennoch verlangte am 30. Mai 2001 der Kanton Zürich vom Bundesrat eine finanzielle Beteiligung für die Aufgaben der Flughafensicherheitspolizei, welche für die allgemeine Sicherheit des Flughafens und für die Passkontrolle verantwortlich ist. Das GWK übt auf den internationalen Flughäfen nach wie vor die Aufgabe der Warenkontrolle aus.

6.3.3 Abgrenzung Grenzkontrolle / polizeiliche Personenkontrolle

Die polizeiliche Personenkontrolle an der Grenze ist nur ein Teil der Aufgaben im Rahmen der Grenzkontrolle. Diese umfasst neben der Warenkontrolle, die an Bedeutung verloren hat, auch die Mitwirkung am Vollzug bestimmter Erlasse des Bundes und der Kantone⁹⁵ von "wirtschafts-, handels-, gewerbe-, umwelt-, gesundheits- und tierseuchenpolizeilicher sowie finanzieller Natur". Zur Erfüllung dieser Aufgaben müssen die Angehörigen des GWK über Handlungskompetenzen verfügen (Anhalten und Festnahme von Personen, Durchsuchungen von Personen und Fahrzeugen, Öffnen von Behältnissen usw.), die heute nur unzureichend

⁹⁴ Gemäss Bericht USIS I, S. 59, obliegt die Grenzkontrolle im internationalen Zugsverkehr den Kantonen, diejenige der Regionalzüge dem GWK.

Bei der Kontrolle des internationalen Bahnverkehrs verlangt vor allem der Kanton Tessin Unterstützung des Bundes.

⁹⁵ Artikel 4 des Reglements für das Grenzwachtkorps

geregelt sind und deshalb mit der Revision des Zollgesetzes angepasst werden sollen.

6.3.4 Revision des Zollgesetzes

Das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Zollgesetzes wurde am 31. Juli 2001 abgeschlossen. Der Bundesrat wird vermutlich im Januar 2002 von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis nehmen und über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die grenzpolizeiliche Personenkontrolle sind umstritten, insbesondere auch der geplante erweiterte Grenzraum von 30 km. Der Vernehmlassungsentwurf sieht in Artikel 98 ff. gewisse Kompetenzen für die Zollverwaltung bzw. das GWK vor.

Es handelt sich dabei nach Auffassung der Zollverwaltung um solche Befugnisse, die das GWK bereits heute braucht, um seinen Auftrag rechtsstaatlich korrekt überhaupt wahrnehmen zu können. So kann das GWK Personenkontrollen durchführen. Es hat das Recht, polizeiliche Massnahmen zu treffen, insbesondere bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und bei der Sicherheit im Grenzraum. Hier handelt es sich grundsätzlich um eine kantonale Aufgabe. Wenn das GWK im Grenzraum illegale Tätigkeiten feststellt, soll es auch über entsprechende Kompetenzen verfügen, Personen festhalten und andere Massnahmen treffen zu können, sonst würde seine Präsenz wenig Sinn machen. Der Entscheid über die Breite des Grenzraums ist noch nicht definitiv gefällt.

Die Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wird auf die Entscheide zu USIS abgestimmt. Mit dieser Revision werden auch zahlreiche Bestimmungen, die heute auf falscher Stufe im Reglement über das Grenzwachtkorps, das eine interne Weisung der Oberzolldirektion ist, auf die richtige Stufe gehoben (z.B. Bestimmungen über den Einsatz der Dienstwaffe).

6.3.5 Anforderungen des Schengener Systems

Bei der Frage der Grenzkontrollen ist zu berücksichtigen, dass sich ein Mitmachen der Schweiz an Schengen wesentlich auf das künftige System der inneren Sicherheit auswirkt. Das Schengener Abkommen sieht unter den Mitgliedstaaten den freien Personenverkehr im gesamten Schengener-Raum vor. Um das dadurch entstehende Sicherheitsdefizit zu decken, sind verschiedene Ausgleichsmassnahmen vorgesehen. Es handelt sich einerseits um eine harmonisierte Kontrolle an den Schengener Aussen-grenzen, um die Einführung des Schengener Informationssystems (SIS), einem internationalen Fahndungssystem für gesuchte und vermisste Personen, unerwünschte Ausländer und gesuchte Sachen.

Die meisten Mitgliedstaaten (EU, Island, Norwegen) sind dazu übergegangen, die statischen Kontrollen an den Binnengrenzen durch mobile Kontrollen im Grenzraum zu substituieren (nationale Ersatzmassnahme). Jeder Staat kann aber nach seinem Gutdünken die Sicherheit im eigenen Grenzraum verbessern, sofern er nicht die statische Kontrolle auf der Grenze wieder einführt. Weiter ist eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Strafjustiz vorgesehen, wobei die Nachteile und die grenzüberschreitende Observation in engen Grenzen zulässig ist.

Lage- und situationsbedingt kann das Schengener System sogar für eine beschränkte Zeit ausser Kraft gesetzt werden, wenn besondere Sicherheitsbedürfnisse dies rechtfertigen. In der Zwischenzeit sind es nicht nur EU-Staaten, die beim Schengener Sicherheitsraum dabei sind, sondern darüber hinaus Norwegen und Island. Für sie gelten die gleichen Bedingungen, auch sie haben die Personenkontrollen an der Grenze abzuschaffen und die Aussengrenze zu verstärken. Die Schweiz wünscht sich im Moment die Teilnahme an Schengen und Dublin, hat aber nur die Möglichkeit, den gesamten Schengener Acquis integral zu übernehmen.

Nicht abschaffen könnte die Schweiz bei einer Teilnahme an Schengen hingegen die Warenkontrolle an der Grenze, weil sie nicht EU-Mitglied ist und damit nicht an der Zollunion teil hat.

Wenn die Schweiz in fernerer Zukunft allenfalls ganz der EU beitreten würde, würden auch die Warenkontrollen an den Binnengrenzen wegfallen und nur noch diejenige an den Aussengrenzen (internationale Flughäfen) wäre zu gewährleisten.

Ausgleichsmassnahmen gemäss SDÜ:

- SIS
- Kontrolle Aussen-grenzen harmonisieren
- Verstärkte Justiz- und Polizeizusammenarbeit
- grenzüberschreitende Nachteile
- grenzüberschreitende Observation

Nationale Ersatzmassnahmen:

- mobile Kontrollen im Grenzraum

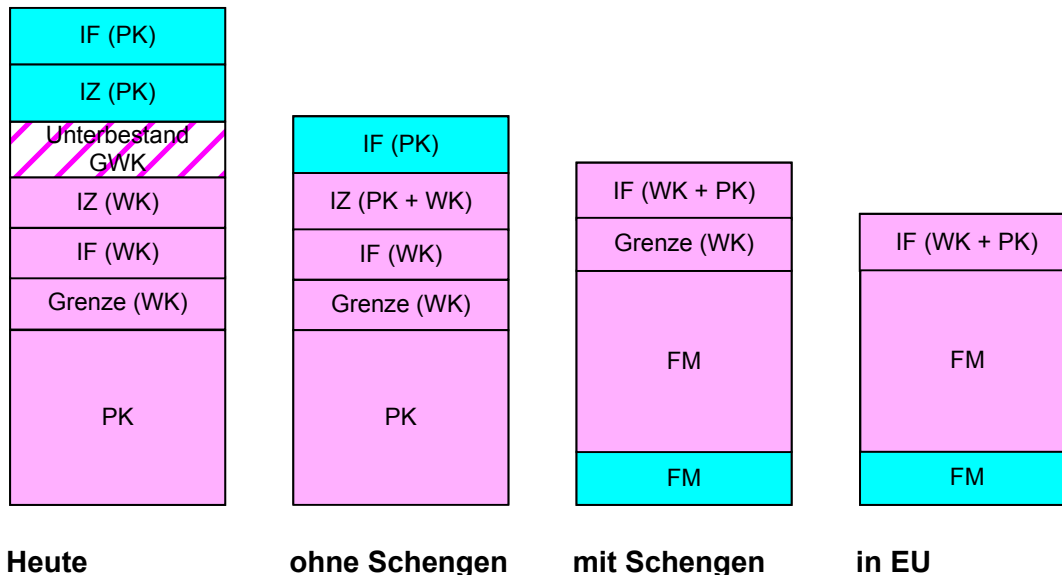
6.4 Zusammenhang zwischen der Frage der grenzpolizeilichen Personenkontrolle und jener der sicherheitspolizeilichen Lücke

Wie bereits in Kapitel 4 erwähnt, besteht zwischen den beiden Fragen insofern ein Zusammenhang, als das GWK unterschiedliche Funktionen hätte, je nach seiner Rolle in einem künftigen Modell (mit Schengen/ohne Schengen/in EU). Je nach Entscheid, ob die grenzpolizeiliche Personenkontrolle vom Bund, von den Kantonen oder von Bund und Kantonen gemeinsam zu vollziehen ist, ist die Zuteilung von Kompetenzen und Aufgaben unterschiedlich.

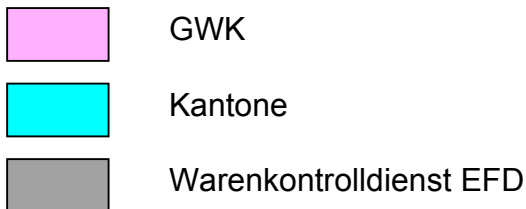
Mit seinem heutigen Personalbestand ist das GWK nicht in der Lage, zusätzliche sicherheitspolizeiliche Aufgaben zu übernehmen. Dasselbe gilt für den Fall der Aufstockung des GWK um 200 Stellen, was schon seit Jahren ein ausgewiesenes Bedürfnis ist. Auch für den Fall des Beitritts zu Schengen ist eher ein zusätzlicher Personalbedarf für die nationalen Ersatzmassnahmen zu erwarten, wie die Erfahrungen zahlreicher EU-Länder und auch von Norwegen zeigt.

6.5 Beschreibung möglicher Varianten

6.5.1 Variante 1: Ausbau Status quo



IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 FM: Flankierende Massnahmen nach Abbau Grenzkontrollen
 WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der Grenze



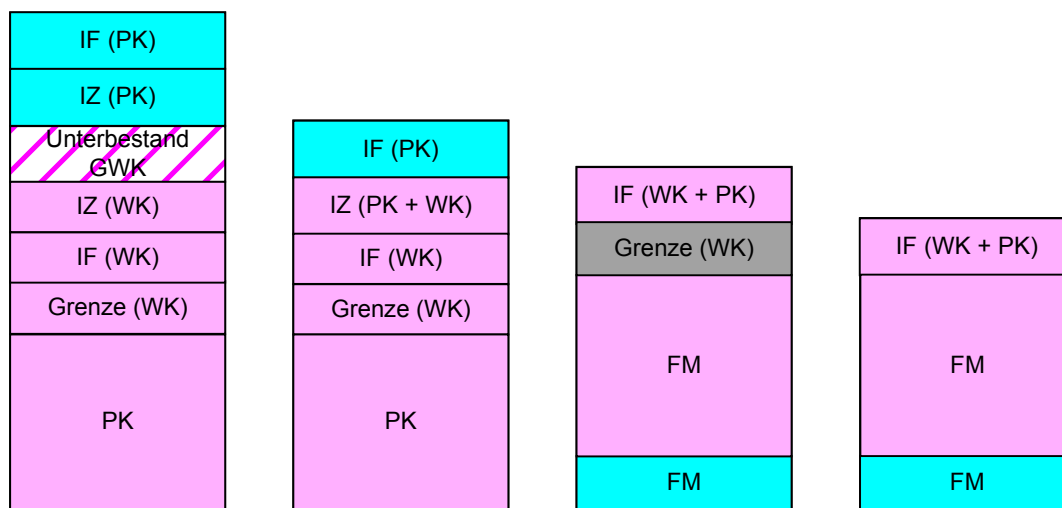
Bund und Kantone erfüllen dieselben Aufgaben wie bisher. Der Bund gleicht Unterbestände des GWK um 200 Stellen aus, damit es seine Aufgaben wahrnehmen kann.

Eine Änderung ergäbe sich insofern, als das GWK die Kontrollen in den internationalen Zügen übernehmen würde. Die Kantone würden demgegenüber die Grenzkontrollen auf den Flughäfen behalten und würden dafür vom Bund nicht entschädigt. Die Flughäfen würden bei einer Schengen-Assoziierung oder einem EU-Beitritt zur Aussengrenzen. Deshalb sollte die grenzpolizeiliche Personenkontrolle längerfristig auch auf internationalen Flughäfen durch den Bund wahrgenommen werden. Das GWK könnte gleichzeitig in einem Prozess auch die synergetisch passende Warenkontrolle (Drittstaaten) im Reisendenverkehr wahrnehmen.

Die Frage, ob das GWK weiterhin im Eidgenössischen Finanzdepartement angesiedelt bleiben soll, kann unabhängig von der Variantenwahl geprüft werden. Indikator für einen Departementswechsel ist eine überwiegende Beschäftigung mit Aufgaben aus dem anderen Zuständigkeitsbereich.

Diese Lösung entspricht dem Gedanken, dass die Grenzkontrolle eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist; sie könnte ohne viel Anpassung am System als Übergangslösung angewendet werden. Der Kanton Zürich hat für die Durchführung der Kontrollen am Flughafen einen höheren Personalbedarf mitgeteilt für den Fall, dass das GWK diese Kontrollen ausführen würden. Diese Frage wird im Rahmen des Detailkonzeptes zu prüfen sein.

6.5.2 Variante 2 Bund: Vollzug sämtlicher Grenzkontrollen durch ein Bundesorgan



Heute

ohne Schengen

mit Schengen

in EU

IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 FM: Flankierende Massnahmen nach Abbau Grenzkontrollen

WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der Grenze



GWK



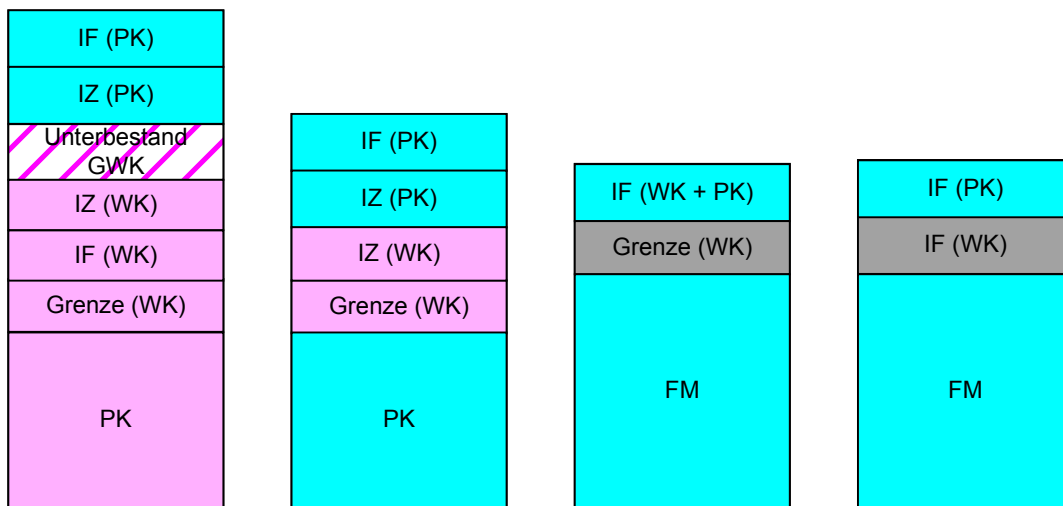
Kantone



Warenkontrolldienst EFD

Die grenzpolizeilichen Personenkontrollen in allen Verkehrsarten werden – sollte ein Departementswechsel vom EFD zum EJPD erfolgt sein – durch das GWK wahrgenommen. Das GWK erhält vom EFD einen Leistungsauftrag für die Warenkontrolle und für die Schmuggelbekämpfung im Reisendenverkehr und im Grenzraum. Diese Lösung entspricht dem Gedanken, dass die grenzpolizeiliche Personenkontrolle nicht nur vom Bund geregelt, sondern auch durch Bundesorgane vollzogen wird, bzw. als nationale Aufgabe betrachtet werden müsse. Obliegt diese Aufgabe dem Bund, ist sie soweit möglich von ihm selber, allenfalls (vorübergehend) von den Kantonen wahrzunehmen. Unter dieser Voraussetzung spricht sich Polizei XXI für diese Variante aus⁹⁶.

6.5.3 Variante 3 Kantone: Vollzug sämtlicher grenzpolizeilicher Personenkontrollen durch kantonale Polizeiorgane



Heute

ohne Schengen

mit Schengen

in EU

IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 FM: Flankierende Massnahmen nach Abbau Grenzkontrollen

WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der Grenze



GWK



Kantone

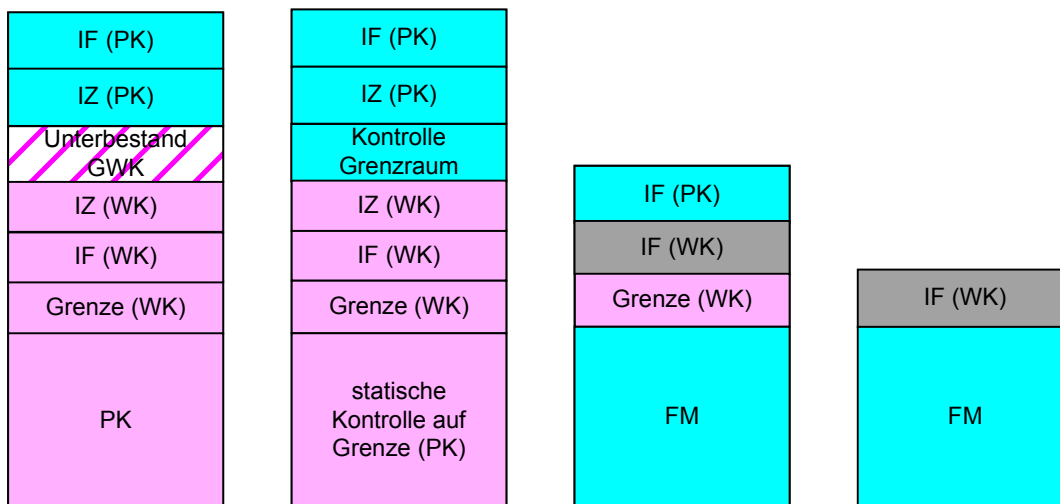


Warenkontrolldienst EFD

⁹⁶ Der Kanton Zürich möchte die grenzpolizeilichen Aufgaben im Flughafen Zürich-Kloten weiterhin selber wahrnehmen, jedoch gegen Bezahlung durch den Bund.

Wenn man die Grenzkontrollen bei strenger Auslegung der Verfassung als kantonale Aufgabe betrachtet, ist es sinnvoll, sämtliche polizeilichen Aufgaben an der Grenze durch die kantonalen Polizeikörper wahrzunehmen, und zwar auf Kosten der Kantone. Die Kantone lehnen eine solche Lösung ab, da sie die Grenzkontrollen als nationale Aufgabe betrachten, die vom Bund (GWK) durchzuführen oder bei teilweiser Aufgabendelegation an die Kantone vom Bund zu bezahlen ist.

6.5.4 Variante 4 Mix: Statische grenzpolizeiliche Personenkontrolle durch Bund, mobile grenzpolizeiliche Personenkontrolle im Grenzraum durch die Kantone



Heute

ohne Schengen

mit Schengen

in EU

IF: Internationale Flughäfen
 IZ: Internationale Züge
 FM: Flankierende Massnahmen nach Abbau Grenzkontrollen

WK: Warenkontrolle an der Grenze
 PK: Personenkontrollen an der Grenze



GWK



Kantone



Warenkontrolldienst EFD

Eine weitere Variante wäre die, dass das GWK bis zu einer Teilnahme an Schengen bzw. bis zu einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz die statischen Kontrollen an der Grenze vornimmt, während die Kantone für die Durchführung der mobilen Kontrollen im Grenzraum zuständig wären. Dies

wäre schon im heutigen System zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Grenzraum erforderlich, weil längst nicht alle Grenzposten dauernd besetzt und deshalb das GWK heute schon mobile Kontrollen im Grenzraum macht. Unter EU-Mitgliedschaft oder mit Schengen wären dann die Grenz Kantone allein zuständig für die Ausgleichsmassnahmen im Grenzraum nach einem Abbau der statischen Personenkontrollen. Das GWK hat bis anhin bei seinen mobilen Kontrollen ebenfalls erfolgreich zollpolizeiliche Aufgaben wahrgenommen. Diese können durch die Kantone nicht vollzogen werden.

6.5.5 Beurteilung der Varianten

6.5.5.1 Rechtliche Beurteilung

Die erste Variante mit einem Ausbau des jetzigen Status, d.h. im Aufbau des GWK um 200 Stellen und der Beibehaltung der übrigen Aufgabenteilung würde zumindest eine Anpassung des Zollgesetzes mit Bezug auf sämtliche grenzpolizeilichen Aufgaben des GWK, die es heute schon erfüllt, erforderlich machen. Eine Revision der geltenden Verfassung wäre erforderlich, wenn das GWK eine polizeiliche Funktion als Ermittlungsorgan des Bundes erfüllen würde. Würden die Ausgleichsmassnahmen, die bei einer allfälligen Teilnahme am System von Schengen nötig sind, vollumfänglich durch die Kantone erfüllt, hätte der Bund zumindest eine koordinierende Funktion und müsste für einen einheitlichen Vollzug sorgen. Diese Koordination müsste er auch in Zusammenarbeit mit dem Ausland übernehmen. Auch dies würde eine Abweichung vom heutigen System der selbständigen sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgabenerfüllung durch die Kantone bedeuten.

6.5.5.2 Beurteilung im Verhältnis zur strategischen Zielsetzung und zu den Thesen

Für die Beurteilung der verschiedenen Varianten spielen hauptsächlich die Thesen 4 (internationale Kooperation), 5 (föderalistische Strukturen), 8 (Mittelzuteilung nach Massgabe der Verantwortungen/Aufgabenzuteilung und 9 (Notwendigkeit einer übergeordneten Koordination der Grenzkontrollen) eine Rolle.

- **These 4**, welche eine möglichst eurokompatible Ausgestaltung des System der inneren Sicherheit postuliert, verlangt nach einer möglichst zentralen Lösung, da es bei der Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden eines einheitlichen Ansprechpartners bedarf; die notwendige Koordination und eine kohärente Einsatzplanung sprechen für eine Bundesstelle. Die Varianten Bund oder Status quo weisen diesbezüglich gegenüber den Varianten Kantone und Mix klare Vorteile auf
- **These 5** verlangt eine so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig ausgestaltete Aufgabenwahrnehmung. Angesichts der schwerwichtig nationalen Bedeutung der Grenzkontrollen steht eine Bundeslösung nicht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip; zumindest müsste dem Bund in diesem Bereich eine Lead-Funktion zukommen

- **These 8** gibt angesichts der ungeklärten Zuständigkeitssituation keine Vorgabe für die Variantenwahl, sondern ist deren Folge. Aus praktischen Gründen sind bei der Frage der Mittelzuteilung neben der Zuständigkeitsfrage die heutige faktische Mittelsituation, das Verhältnis zu Schengen und EU und die Variantenwahl im Bereich der sicherheitspolizeilichen Lücke zu berücksichtigen
- **These 9**, wonach die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben an der Grenze der Sicherheit des ganzen Landes dient und auch die Kontrolle im Grenzraum einer übergeordneten Koordination bedarf, könnte mit der Variante Bund oder Status quo am besten umgesetzt werden; die Variante Kantone bietet diesbezüglich grosse, die Variante Mix erhebliche Schwierigkeiten

6.5.5.3 Beurteilung in Bezug auf die drei Modelle ohne Schengen/mit Schengen/in EU

Die nationalen Pflichten aus einer Mitwirkung am Schengener System oder eine Mitgliedschaft in der EU können in einem Bundesstaat vom Bund oder den Kantonen erfüllt werden. Sinnvollerweise ist jedoch für den ganzen Staat eine einheitliche Lösung zu treffen, was zumindest eine bundesgesetzliche Regelung der Grenzpolizei erfordert. Der Vollzug durch Bundesorgane würde auch die internationale Zusammenarbeit erleichtern. Detaillierte Massnahmen zur Ausgestaltung von nationalen Ersatzmassnahmen nach dem Abbau der Personenkontrollen auf der Grenze sind im Bericht PESEUS III dargestellt worden⁹⁷. Ausgleichsmassnahmen, die aufgrund der Schengener Übereinkommen für den einzelnen Vertragsstaat bindend sind, sind die Verstärkung der internationalen Justiz- und Polizeizusammenarbeit (SIS, Nacheile, grenzüberschreitende Observation), gemeinsame Visumpolitik, harmonisierte Kontrolle an den Aussengrenzen.

Zusätzlich führen alle Schengener Vertragsstaaten sogenannte nationale Ersatzmassnahmen durch. Die Nachbarstaaten der Schweiz führen zum Beispiel an ihren Schengen-Binnengrenzen weiterhin grenzpolizeiliche Personenkontrollen im rückwärtigen Raum durch. In Deutschland führt der Bundesgrenzschutz in einem mit den Bundesländern vereinbarten Grenzgürtel sogenannte lagebildabhängige Kontrollen durch. Dies bedeutet, dass die Beamten dort eingesetzt werden, wo gemäss der Lagebeurteilung oder aus Erfahrung eine verstärkte illegale Einreise erfolgt. Dabei wird nach Personen, Sachen und Fahrzeugen gefahndet. Auch Frankreich und Italien führen im Grenzraum ähnliche Kontrollen durch, während sich die nationalen Ersatzmassnahmen Österreichs auf das ganze Staatsgebiet ausdehnen.

Die Erfahrungen der Nachbarstaaten zeigen, dass durch Schengen kein Sicherheitsdefizit entstanden ist und der Wegfall der eigentlichen Grenzkon-

⁹⁷ Vgl. Bericht PESEUS III, Kapitel1, S. 35 ff

trollen zu keiner feststellbaren Zunahme der Delikte in den Grenzregionen geführt hat.

Wie in Kapitel 7.3.5. dargestellt, ist die Schweiz grundsätzlich frei in der Ausgestaltung dieser Ersatzmassnahmen. Es können jedoch schon jetzt die folgenden Überlegungen angestellt werden:

Der ausgebauten Status quo gemäss Variante 1 liesse sich auch bei einer allfälligen Teilnahme am System von Schengen oder in einer EU-Mitgliedschaft umsetzen. Es müsste allerdings eine sorgfältige Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vorgenommen werden (mögliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen grenzpolizeilichen Aufgaben des Bundes und polizeilichen Aufgaben der Kantone im Grenzraum). Die schweizerischen Flughäfen würden bei einer Schengen-Assoziierung oder einem EU-Beitritt zu Aussengrenzen.

Deshalb wäre es sinnvoll, dass die grenzpolizeiliche Personenkontrolle längerfristig auch im Flugverkehr durch den Bund wahrgenommen werden. Variante 2, wonach alles an den Bund geht, wäre insofern naheliegend, als dass der Schutz der Landesgrenze im nationalen Interesse ist. Ein Vorteil wäre, dass eine einheitliche Einsatzdoktrin leichter durchsetzbar wäre. Durch ein Bundesorgan wäre ausserdem auch für das Ausland ein zentraler Ansprechpartner für die Grenzkontrollen vorhanden, welcher bei Bedarf auch rasch und flexibel reagieren könnte (z.B. bei vorübergehender Wiedereinführung der Kontrollen auf der Grenze gemäss Art. 2 Abs. 2 Schengener Durchführungs-Übereinkommen, SDÜ.).

Bei Variante 1 und 2 ergeben sich ausserdem Synergien mit der Warenkontrolle, welche bei einer Schengen-Assoziierung bei allen Grenzübergängen und bei einer EU-Mitgliedschaft an den EU-Aussengrenzen (= int. Flughäfen) weiterhin durch den Bund wahrzunehmen ist. Sowohl bei Variante 1 als auch bei Variante 2 müsste das GWK personell verstärkt werden.

Variante 3 mit dem Übergang der Grenzkontrollen an die Kantone und Variante 4 würden die Kompetenzen der Kantone gemäss einer strikten Auslegung der Verfassung unberührt lassen und die gesetzlichen Grundlagen wären bereits vorhanden. Ein Nachteil wäre, dass es schwieriger wäre, einen einheitlichen Aufgabenvollzug zu gewährleisten. Die Überwachung des Grenzraumes durch die Kantone würde auch zu einem erheblichen Koordinationsbedarf und möglicherweise zu Kommunikationsproblemen mit dem Ausland führen, da unseren Nachbarn fünfzehn Grenzkantone als Ansprechpartner gegenüberstehen würden. Zudem müssten die kantonalen Personalressourcen massiv aufgestockt und spezifisch ausgebildet werden. Ebenfalls müssten die Kantone mit einer grösseren finanziellen Belastung rechnen.

Im Sinne einer ganzheitlichen Lösung hängt die Variantenwahl im Bereich Grenze eng mit dem Entscheid über die sicherheitspolitische Lücke und die Wahl des Organs, welches die Sicherheit in den Zügen und in den Flugzeugen wahrnimmt, zusammen.

Zusammenfassend ergibt sich in der Tendenz, dass aus der Perspektive einer Schengen / EU-Partizipation die Varianten 1 und 2 geeignet und kompatibel sind und die nationalen Interessen einheitlich umzusetzen erlauben. Die Varianten 3 und 4 würden zu einem Mehraufwand und grösseren Belastungen der Kantone führen, wären jedoch im Einklang mit der heutigen Rechtslage.

6.5.5.4 Beurteilung in Bezug auf die Aufgabenerfüllung in der besonderen und der ausserordentlichen Lage

Die Bewältigung besonderer Lagen verlangt in allen vier Varianten eine rasche und koordiniert durchzuführende Verstärkung der Grenzkontrollen mit der Möglichkeit der Verlagerung von Kräften von einem Grenzabschnitt in den anderen. Dafür eignet sich eine Bundesformation mit zentralem Kommando besser als dezentrale kantonale Formationen.

Im Falle der ausserordentlichen Lage wäre die Armee im subsidiären Sicherungseinsatz beizuziehen.

6.5.5.5 Beurteilung in Bezug auf die Varianten zur Schliessung der sicherheitspolizeilichen Lücken

Wie bereits mehrfach erwähnt, bestehen zwischen der Variantenwahl im Bereich Grenze und im Bereich der sicherheitspolizeilichen Lücke enge Zusammenhänge, weil mit der Wahl der entsprechenden sicherheitspolizeilichen Mittel (Bundesmittel oder kantonale Mittel für welche Aufgaben?) auch die künftigen Funktionalitäten des GWK bei sukzessive wegfallenden bzw. modifiziert wahrzunehmenden Grenzpolizeiaufgaben mitbestimmt werden. Würde man die Lücke mit teilweise vom Bund finanzierten kantonalen Kräften schliessen, hätte man unter Variante 1 mit ausgebautem Status quo sicherlich ein Koordinationsproblem. Man müsste hier die jeweiligen unterstützenden Kräfte derjenigen Führungsstruktur unterstellen, die unterstützt wird, d.h., dass unter Umständen kantonale Polizeikräfte unter Leitung des GWK im Grenzraum stärkere Kontrollen machen würden.

Eine höhere Eskalationsstufe wäre jedoch mit der Variante der Schliessung sämtlicher Lücken mit Bundesmittel und –kräften durch Ansiedlung zusätzlicher Polizeikräfte im EJPD leicht zu lösen, da alles unter einer einheitliche Führung wäre. Dies passt zu Variante 2, die den Vollzug der grenzpolizeilichen Personenkontrolle einem Bundesorgan zuweist. Variante 3 (Vollzug der grenzpolizeiliche Personenkontrolle durch die kantonalen Polizeiorgane) würde zu einem erhöhten Koordinationsbedarf, bzw. zu einer Komplizierung führen, wenn die Unterstützungskräfte beim EJPD angesiedelt wären, weil jeder Kanton für sich Kräfte anfordern würde und die Koordination nicht gegeben wäre.

Die Variante „Mix“ beim Thema Lücke, wonach kantonale Mittel für kantonale Aufgaben oder Bundesmittel für Bundesaufgaben mit subsidiärer

gegenseitiger Hilfe eingesetzt werden können, passt am besten zur Variante 1 mit dem Ausbau des Status quo und einer sinnvollen und sachlichen Aufgabenabgrenzung zwischen dem Grenzwachtkorps und den Kantonspolizeien. Die reinen Varianten 2 und 3 passen weniger in das System „Mix“, das der heutigen, föderalistischen Staatsaufteilung, am besten entspricht.

6.5.5.6 Beurteilung in Bezug auf die Ressourcen

Die Variante 1 mit einem ausgebauten Status quo wäre sowohl sauber, als auch partnerschaftlich im Sinne der Bundesverfassung, da die Grenze unzweifelhaft einen internationalen Bezug hat. Die reinen Varianten Bund und Kantone (2, 3) belasten den Bund oder die Kantone in einem grossen Masse.

6.5.5.7 Beurteilung in Bezug auf die Informationsverarbeitung

Für alle Varianten besteht ein ganz erheblicher Informationsbedarf der Grenzpolizeiorgane zur Risikobeurteilung und Ermöglichung verhältnismässiger Eingriffe. Es müssen Daten sein, die von den Grenzkontrollorganen richtig interpretiert werden können oder Interpretationshilfen (Rückfragen, Ausbildung) angeboten werden. Hier müssen allenfalls rechtliche Grundlagen für den Zugang des GWK zu bestimmten Datenbanken geschaffen werden, sofern das GWK die nötigen gesetzlichen Grundlagen zur Ausübung polizeilicher Aufgaben bekommt.

6.5.5.8 Beurteilung in Bezug auf die Einfachheit der Strukturen

Die Variante 1 mit dem ausgebauten Status quo wäre deshalb recht einfach, weil sie praktisch in dieser Form heute angewendet wird und deshalb bekannt ist. Variante 2 wäre in objektiver Hinsicht am einfachsten, weil der Vollzug der grenzpolizeiliche Personenkontrolle durch lediglich ein Bundesorgan durchgeführt würde. Sofern gemäss Varianten 3 und 4 der Vollzug sämtlicher grenzpolizeilicher Personenkontrollen durch kantonale Polizeiorgane durchgeführt werden, ist innerstaatlich eine gute Lagebeurteilung und eine gute Einsatzplanung an der Grenze nicht zu gewährleisten, da keine Koordination durch ein übergeordnetes Gremium vorliegt. Auch gegenüber dem Ausland wären diese Varianten nicht realistisch, weil wiederum kein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung steht.

6.5.5.9 Beurteilung in Bezug auf die Führbarkeit

Variante 1 wäre in ihrer schon heute gültigen Struktur weiterhin relativ einfach zu führen. Zusätzlich erleichtert würde die Führbarkeit in Variante 1 dadurch, dass das Grenzwachtkorps gesetzliche Grundlagen hat und zusätzlich eine klare Aufgabenabgrenzung im sachlichen Bereich zwischen den Kantonen und dem Bund geregelt ist. Variante 3 wäre zwar für die jeweiligen kantonalen Polizeikorps leicht führbar, da die Führung in den jeweiligen einzelnen Korps stattfinden könnte.

Dennoch ist eine Führung an der Grenze nur sinnvoll, wenn alle Grenzabschnitte koordiniert gesichert werden können, namentlich mit Blick auf die internationale Koordination.

6.5.5.10 Empfehlung

Die Grenze ist eine nationale Aufgabe, die koordiniert vom Bund wahrgenommen werden muss. Es wird empfohlen, kurzfristig die Variante 1 mit dem Ausbau des Status quo umzusetzen und mittelfristig auf die Variante 2 mit dem Vollzug sämtlicher Grenzkontrollen durch ein Bundesorgan zu wechseln. Somit sind die Varianten 1 und 2 weiter zu evaluieren, während auf die Weiterverfolgung der Varianten 3 (Kantone) und 4 (Mix) verzichtet werden kann.

Empfehlung

7 Polizeiliche Informationsverarbeitung

7.1 Ausgangslage

Mit der Festlegung wer, wo, welche Daten, zu welchem Zweck und unter welchen gesetzlichen Rahmenbedingungen bearbeitet, wird die Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung der verschiedenen Systembeteiligten sowohl auf Stufe Bund wie Kanton wesentlich präjudiziert.

7.2 Applikationen in den Kantonen, Auswirkungen auf den Bund

Kriminalpolizeilich relevante Daten fallen in Form von Rapporten bei den Polizeikommandos an und gelangen in die Dossiers oder in die elektronischen Ablagen der zuständigen Kantons- oder Stadtpolizei und in Form von Aktenhinweisen in die entsprechenden Polizei-EDV-Systeme.

Die zur Verwaltung dieser Daten eingesetzten technischen Systeme sind unter den Bezeichnungen 'Personen mit Vorgängen' oder „Recherchiersysteme“ bekannt. Das System ABI (Allgemeine Büroautomation im Innendienst) ist das in der Schweiz am weitesten verbreitete System und ist der zentrale Dreh- und Angelpunkt für sämtliche bei der Polizei erfassten Daten. Die Recherche nach Personen, Signalementen, Sachen und Ereignissen, die Fall-, Rapport- und Journalverarbeitung, Geschäftskontrolle und Archivierung wird fast immer mit Hilfe von ABI durchgeführt.

Die übrigen Polizeikommandi verwenden andere Systeme (Beispiel: Die Kapo Zürich entwickelte und perfektionierte das System JOUFARA (Journal / Fahndung / Rapporte).

Das Grenzwachtkorps evaluiert zur Zeit ein System für die Fallbearbeitung.

Auf Bundesebene werden heute Aktenhinweise aus dem In- und Ausland über Personen, die kriminalpolizeilich in Erscheinung getreten sind, in Systemen des Bundesamtes für Polizei abgelegt (z.B. Zentraler Aktennachweis ZAN, neu IPAS).

Mit den neuen Verfahrenskompetenzen betreffend OK, Geldwäscherei, Korruption und WK (EffVor) und der damit verbundenen Verlagerung von bereits bearbeiteten und teilweise bereits elektronisch erfassten Falldaten von den Kantonen an den Bund, stehen die Strafverfolgungsbehörden des Bundes vor der Aufgabe, ihre Systeme so bald wie möglich mit einem Rapport- und Fallverwaltungssystem zu ergänzen.

Die beschriebenen kantonalen und nationalen Polizeisysteme sind, selbst wenn sie den gleichen Namen (ABI) tragen oder gleichartige Funktionen

besitzen, in Teilbereichen nicht kompatibel und befinden sich mit einigen Ausnahmen auf einem unterschiedlichen Entwicklungs- und Ausbaustand. Sie sind weder untereinander noch mit den Systemen des EJPD verbunden. Sie sind ausserdem die zentrale Datenquelle für den fallweisen Informationsaustausch zwischen den kantonalen und nationalen und internationalen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der polizeilichen Amts- und Rechtshilfe.

Als wichtiges Nebenprodukt sollen die Systeme einheitlich erfasste Grundlagendaten für die von Bund und Kantonen geforderte Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) liefern. Die KKJPD richtete im November 1999 eine Empfehlung an ihre Mitglieder, dem Ausbau der polizeilichen Kriminalstatistik zuzustimmen und die Kosten für die Anpassung der polizeilichen Informatiksysteme in ihre Budgetierung aufzunehmen. Ziel ist die Einführung der nationalen PKS per 2004.

7.3 Applikationen beim Bund

Zusammen mit dem Rechenzentrum EJPD (neu ISC, Informatik Service Center EJPD) wurden auf Bundesebene in den Bereichen Administrativ- und Kriminalpolizei, Staatsschutz, Ausländer- und Asylwesen, Applikationen entwickelt, die im unterbrochungslosen Einsatz von ca. 16'000 Benutzern bei Bund, Kantonen und Gemeinden genutzt werden.

Aktenhinweise aus dem In- und Ausland über Personen, die kriminalpolizeilich in Erscheinung getreten sind, sowie Daten aus eigenen Ermittlungen des BAP gelangen in Systeme des EJPD, die den kantonalen Benutzern nicht on-line, sondern nur einzelfallweise im Auskunftsverfahren (Amtshilfe) zur Verfügung stehen.

Das Grenzwachtkorps (GWK) nutzt mehrere Applikationen des EJPD.

7.3.1 Von Bund und Kantonen gemeinsam genutzte Applikationen

Im RIPOL sind die Fahndungsdaten von gesuchten Personen, Sachen und Fahrzeugen gesamtschweizerisch über das WAN EJPD verfügbar. JANUS (DOSIS, ISOK, FAMP) und ISIS stehen den jeweiligen Drogen-, O.K.-, Menschenhandels-, Falschgeld- und Staatsschutz-Spezialisten der Kantone im on-line Verfahren zur Verfügung.

Im Bereich der Personen- und Spuren-Identifizierung nutzen die spezialisierten Dienste das Fingerabdruck-Identifikationssystem AFIS und die DNA-Profil-Datenbank EDNA im indirekten Anfrageverfahren ohne direkten Zugriff.

Zusätzlich haben die Polizei der Kantone und das GWK Teil-Zugriff auf das Zentrale Ausländerregister (ZAR) des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) und auf das Automatisierte Personenregister (AUPER) des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF).

Mit VOSTRA bearbeiten die Justizbehörden von Bund und Kantonen das zentrale Strafregister.

Weil die Polizei- und Sicherheitsbehörden 7 Tage pro Woche rund um die Uhr arbeiten, betreibt das ISC EJPD ein entsprechend verfügbares landesweites Datenübertragungsnetz (WAN EJPD), an dem die Polizeikommandos und weitere kantonale Benutzer von EJPD-Applikationen angeschlossen sind. Mit dem WAN EJPD steht den Teilnehmern eine sichere, fehlertolerante, flexible, effiziente und kunden-nahe Kommunikationsplattform zur Verfügung, die auch vertrauliche Mail-Services und Intranetlösungen umfasst (Beispiele: Intranet KKPKS, JANUS-Mail).

Auf nationaler Ebene wird der Aufbau eines gemeinsamen Funknetzes für alle Sicherheitsdienste der Schweiz (Polycom) vorangetrieben. Ausgewählte Datenbestände der Polizei (z.B. das Fahndungssystem RIPOL) können mit Hilfe von Zusatzgeräten über Polycom abgefragt werden.

Mit VULPUS steht den Sicherheitsbehörden zudem ein vom VBS in Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien Bern und Zürich betriebenes System für die sichere Kommunikation in allen Lagen zur Verfügung.

7.4 Zusammenarbeit im Bereich der Informationsverarbeitung

In 29 unterschiedlichen Planungs- und Budgetierungsprozessen sorgen Bund und Kantone (26 Kantone, 2 Städte und das EJPD) für die Umsetzung ihrer Informatikvorhaben in ihren eigenen Organisationseinheiten. Die unter dem Stichwort NPM landesweit in Gang gesetzten Reorganisationen und Outsourcingvorhaben erschweren einerseits eine kontinuierliche und bereichsübergreifende Planung und haben andererseits bei vielen Beteiligten zu einer erheblichen Verunsicherung bezüglich ihrer Kompetenzen, Verantwortungen und Zuständigkeiten geführt.

Die Schweizerische Polizeitechnische Kommission (SPTK), ein Organ der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), hat unter Mitarbeit von Vertretern des Bundes zum Ziel, mit Empfehlungen zugunsten der schweizerischen Polizeikörpers allgemeine, technische und rechtliche Probleme zu regeln sowie Bedürfnisse und Möglichkeiten für zukünftige Systeme abzuklären. Die Fachgruppe Informatik (FG IK) versucht auf dem Gebiet der Informatik die anstehenden Projekte und Umsetzungsarbeiten zu koordinieren, hat aber einen geringen Einfluss auf die Entscheide der einzelnen Organisationseinheiten, die sich an eigenen IT-Strategien orientieren, unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Datenschutzvorschriften befolgen müssen und gemäss lokalen Budgetprozessen handeln.

Anwendungen der Übermittlungstechnik (drahtgebundene wie z.B. Vulpus und Telefonie, und drahtlose Übermittlung wie z.B. Polycom) fallen in die

Zuständigkeit der Fachgruppe Übermittlung und Elektronik (FG U+E) der SPTK.

Die ABI-Kantone, die Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein sowie die Städte Bern, St. Gallen und Chur, welche ABI ebenfalls verwenden, haben sich im Juli 2000 zur Arbeitsgemeinschaft ABI (ARGE ABI) zusammengeschlossen, um die in bald 20 Kantonen eingesetzte Software zu fördern und weiterzuentwickeln. Weiter soll die Harmonisierung der Systeme untereinander und mit den Systemen des EJPD vorangetrieben werden.

7.5 Planung und Problemlösungen

Wichtige Vorhaben und dringend notwendige Problemlösungen wurden vorbereitet und warten auf Entscheide der zuständigen Gremien:

7.5.1 Nationaler Polizei-Index (Index CCPCS)

In der Schweiz können Polizeikommandos und EJPD nicht auf gemeinsame kriminalpolizeiliche Daten zugreifen, weil die Informationen in unterschiedlichen, nicht miteinander vernetzten Systemen abgelegt sind. Es bleibt nur der umständliche und zeitraubende Weg der Amtshilfe, um herauszufinden, ob eine Person oder Sache bereits andernorts kriminalpolizeilich verzeichnet ist. Aufwendige Infrastrukturen, die auf Bundesebene zur Bekämpfung der Kriminalität geschaffen werden, müssen mit unvollständigen Daten arbeiten und entsprechen somit puncto Effizienz und Effektivität bei weitem nicht polizeilichen Anforderungen.

Mit Hilfe des "Polizei-Index" sollen die Informations- und Aktennachweissysteme der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen elektronisch erschlossen werden.

7.5.2 Sichere Netzwerke für die Polizei und die Sicherheitsbehörden

Die Zukunft der Datennetzwerke für die Polizei ist zur Zeit ungewiss. Gemäss den Beschlüssen des Bundesrates im Rahmen des Projektes NOVE-IT ist auf Stufe Bund mittel- bis längerfristig lediglich ein Datennetz zu betreiben. Dies führte dazu, dass einerseits im EJPD das departementseigene technische Netz-know-how abgebaut wurde, andererseits aber kein den polizeilichen Anforderungen entsprechendes Wissen und Können aufgebaut wird. Dies hat die Weiterentwicklung der Polizeinetze in eine Pattsituation geführt. Die von Polizei und EJPD dringend benötigte technische Weiterentwicklung der heutigen Netzwerke und der netzwerkgebundenen Applikationen muss sichergestellt werden. Die Planung neuer und anspruchsvoller Vorhaben muss durch Mitsprache und Mitarbeit der Sicherheitsbehörden in den neuen Planungs- und Genehmigungsgremien des Bundes künftig gewährleistet sein.

7.5.3 Ausbau des Intranet KKPKS

Das zur Zeit verfügbare Intranet KKPKS ist auf eine Initiative der KKPKS im Jahr 1998 zurückzuführen. Das System wurde im Juli 1999 für vier Benutzergruppen in Betrieb genommen und hat sich grundsätzlich bewährt. Das Intranet KKPKS muss rasch in Richtung Intranet Polizei Schweiz ausgebaut werden, um weiteren Benutzern die chiffrierte Datenübermittlung zu ermöglichen und operative Informationen auszutauschen. Die Kompetenz des Leistungserbringers für den technischen Betrieb ist sicherzustellen und eine entsprechende Infrastruktur für die Benutzeradministration bereitzustellen.

7.5.4 Gemeinsame Plattform für personen- und fallbezogene polizeiliche Informationsverarbeitung

Es ist eine Tatsache, dass alle zentralen Systeme für Personen- und Sachregistratur, Aktennachweis, Fallverwaltung, Rapport- und Journalverarbeitung, Geschäftskontrolle und Archivierung (Beispiel ABI) technologisch nicht mehr modernen Anforderungen entsprechen und kurz bis mittelfristig grundsätzlich überarbeitet und neu konzipiert werden müssen. Aus diesem Grund ist es z. B. nicht sinnvoll, die vorgesehenen Anpassungen für eine nationale Kriminalstatistik an den heterogenen bestehenden Systemen vorzunehmen.

Entsprechende Projekte zur Ablösung der heutigen Systeme werden einige Zeit in Anspruch nehmen. Der Zeitpunkt zu einer gemeinsamen Realisierung eines kompatiblen Polizeisystems zur Verarbeitung von personen- und fallbezogenen Daten ist deshalb äusserst günstig. Es ist somit nötig, so rasch wie möglich eine erste "Weichenstellung" vorzunehmen, damit die sich bietende Chance für die künftige Entwicklung wahrgenommen werden kann. Das wäre ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Schweiz und entspräche auch den Vorstellungen des Projektes "Polizei XXI". An der Projektarbeit würden sich die Kantone und Städte auch finanziell beteiligen.

Unter dem Titel "Vereinheitlichung der polizeilichen Informationsverarbeitung" sollen die personen- und fallbezogenen Informationssysteme kurz- bis mittelfristig gemeinsam weiterentwickelt und modernisiert werden, mit dem Ziel

- Kompatibilität der Systeme in Bund und Kantonen herzustellen;
- Doppelerfassungen zu vermeiden;
- Datenbearbeitungen auf Grund einheitlicher Basisdaten durch alle beteiligten Strafverfolgungsbehörden sicherzustellen;
- eine zuverlässige polizeiliche Kriminalstatistik abzuleiten.

7.5.5 Nutzung des Lagedarstellungssystems der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) für die Polizei und Sicherheitsbehörden

In komplexen, sich schnell ändernden Notfallsituationen stellt die rechtzeitige Bereitstellung der relevanten Informationen und der anzustrebende Informationsgleichstand ein noch nicht befriedigend gelöstes Problem dar. Ein neuer Ansatz der Kommunikation zwischen Einsatz-elementen ist die von der NAZ entwickelte elektronische Lagedarstellung.

Mit Hilfe dieser Lagedarstellung müssen die einzelnen Informationen vom Ersteller (z.B. kantonale Einsatzzentralen) nicht mehr versandt, sondern können von den Informationsbezüglern unter Verwendung der Intranet-KPKS-Technologie abgerufen werden. Diesen Bedürfnissen und der Koordination mit der NAZ ist namentlich bei der Realisierung des Bundeslagezentrums Rechnung zu tragen.

7.5.6 Zugriff auf Informationen von Europol und aus dem Schengener Informationssystem

Der Zugang der Schweiz zu Informationen im europäischen Informationsverbund ist dazu geeignet, diesen Sicherheitsverbund qualitativ zu verstärken. Dies ist nicht nur im Interesse der Schweiz sondern auch im Interesse der Länder, die mit der Schweiz bereits bilaterale Verträge über die polizeiliche Zusammenarbeit geschlossen haben oder noch schliessen werden.

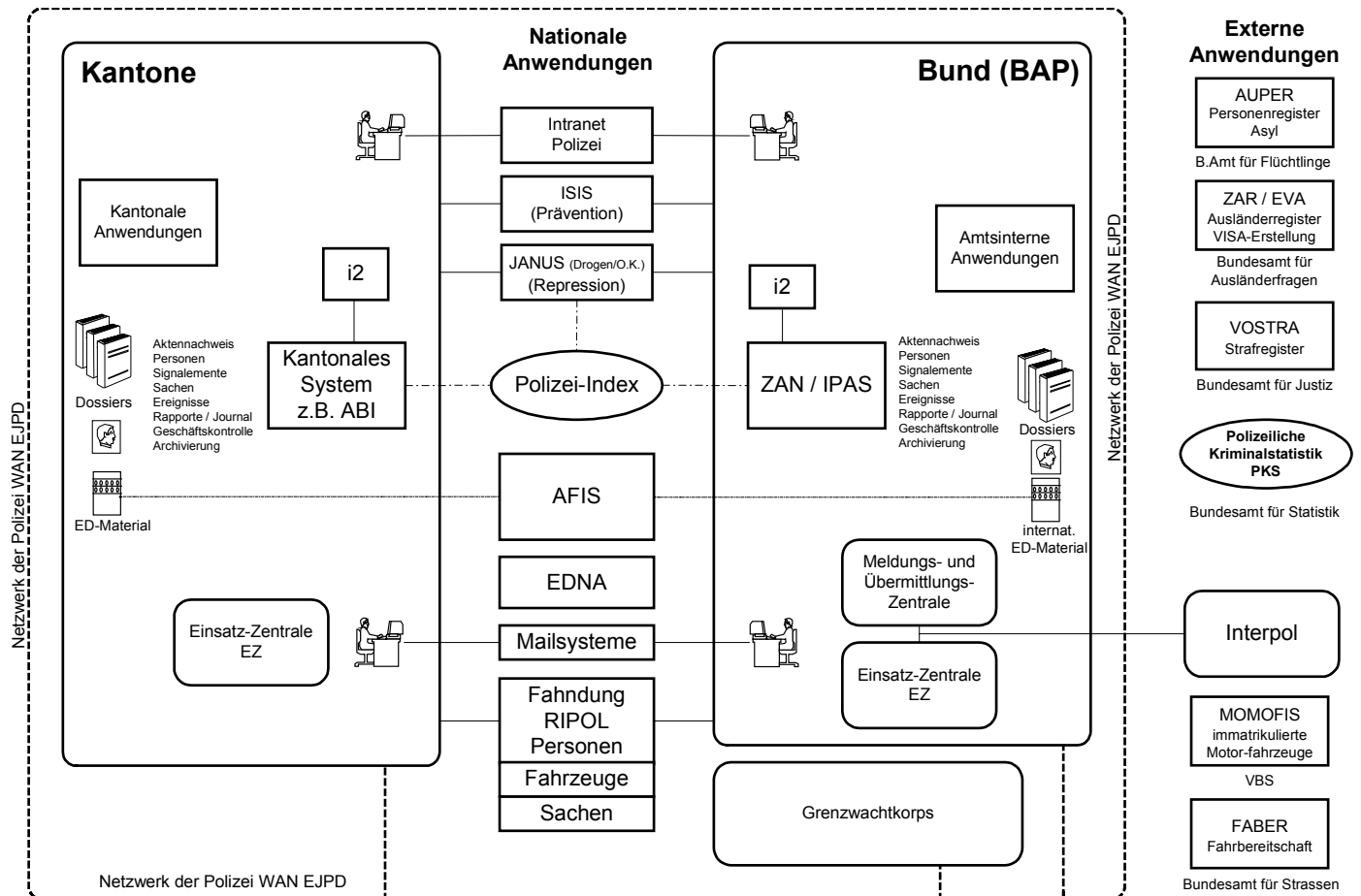
In den bilateralen Verträgen zur polizeilichen Zusammenarbeit mit Deutschland und Österreich ist vorgesehen, einen Fahndungsdatenaustausch im elektronischen Abrufverfahren (on-line) zu realisieren. Der technische und administrative Aufwand für die Umsetzung dieser Vertragsbestimmungen dürfte für die Schweiz, vor allem aber auch für Deutschland wie auch für Österreich, mindestens den gleichen technischen Aufwand bedeuten, wie er für einen einzigen Vollanschluss der Schweiz an das SIS notwendig wäre.

7.5.7 Gesetzliche Rahmenbedingungen, Datenschutz

Die föderalistische Struktur der Schweiz bringt es mit sich, dass unterschiedliche Rechtsnormen für die Informationsverarbeitung in den Kantonen und beim Bund vorhanden sind. Einheitliche Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen unter sich fehlen.

Der Entwurf einer Konkordatslösung als Rechtsgrundlage für den Datenaustausch unter den Kantonen liegt zur Zeit bei der KKJPD. Der Bund könnte sich gemäss Art. 48 Abs. 2 BV an einer solchen Regelung beteiligen. Die KKJPD würde allerdings eine bundesgesetzliche Lösung dem schwerfälligen Konkordat vorziehen.

7.5.8 Polizeiliche Systeme in der Schweiz



7.5.9 Empfehlung

Die in diesem Kapitel aufgelisteten Aufgabenstellungen im Bereich der Informationsverarbeitung sind durch das neu zu schaffende Koordinationsgremium PPS zu lösen (vgl. Ziff. 9.4).

8 Ausbildung

8.1 Eidgenössische Anerkennung des Polizeiberufes

Bei der Diskussion um das Kernproblem „Lücke“ wurde ausgeführt, aus welchen Gründen die privaten Sicherheitsdienste nicht als Polizeireserve in Frage kommen. Dies gilt auch für den Einsatz von Kräften aus dem Zivilschutz unter dem Titel Polizei und führt zur Frage, wer diesen Titel überhaupt tragen darf, bzw. zur Frage nach einer eidgenössischen Anerkennung des Polizeiberufes mit entsprechendem Schutz des Titels. Die Grundfrage lautet hier, welche Ausbildungen ein Polizeibeamter oder eine Polizeibeamtin in der Schweiz durchlaufen haben muss, damit sie den Titel Polizei tragen dürfen. Von der Stossrichtung her könnte eine eidgenössische Anerkennung angestrebt werden, für die bestimmte Ausbildungsaufgaben erfüllt sein müssen und im Anschluss an die eine standardisierte Prüfung abgelegt werden muss. Die zweite Möglichkeit ist die Schaffung von kantonalen Gesetzen zum Schutz des Titels sowie der Vereinheitlichung der Ausbildung im Bereich der polizeilichen Hoheit der Kantone.

Bei allen Bemühungen geht es im wesentlichen darum, den hohen Ausbildungsstandard und vor allem die hohe Glaubwürdigkeit der Polizeibeamten der Schweiz auf lange Frist zu schützen und zu gewährleisten. Es ist jedenfalls irreführend und auch für den Bürger nicht günstig, wenn sich jeder Polizist nennen darf. Aus Sicht des Bürgers muss dieser sich darauf verlassen können, dass er es mit einem öffentlich angestellten, unabhängigen, mit der Rechtslage und dem Gebot der Verhältnismässigkeit vertrauten Beamten handelt, dem er sich gegenüber sieht und dem er vertrauen kann.

Das schweizerische Polizeiinstitut (SPI) sowie die paritätische Kommission der schweizerischen Vereinigung städtischer Polizeichefs (SVSP), die Konferenz kantonaler Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Verband schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) bemühen sich im Moment darum, eine eidgenössische Anerkennung des Polizeiberufes zu erreichen. Diese Bestrebungen sind ausserordentlich wichtig für die Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Polizeiberufes in der Schweiz. Die entsprechenden Bestrebungen sind so schnell als möglich fortzuführen im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Anerkennung des Polizeiberufes.

8.2 Rechtliche Umsetzung der Anerkennung des Polizeiberufes

Die neue Bundesverfassung gibt dem Bund eine umfassende Kompetenz für die Anerkennung von Ausbildungen in allen Berufen. Die einzelnen Polizeischulen müssen dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) ein Gesuch um eidgenössische Anerkennung ihrer Lehrgänge

stellen. Das BBT wird zusammen mit den Polizeischulen die Anforderungen und Mindestkriterien für die Lehrgänge erarbeiten und eine sogenannte Mindestverordnung für die Fachschule bzw. Polizeischule erlassen. Wer dann eine Polizeischule nach dieser Mindestverordnung erfolgreich absolviert, kann sich eidgenössisch anerkannter oder diplomierter Polizist nennen.

Es braucht dazu weder eine Verfassungsänderung, noch ein Gesetz, sondern eine vom BBT zu erarbeitende Mindestverordnung für den Polizeilehrgang. Die privaten Sicherheitsfirmen haben einen ähnlichen Weg bereits beschritten, indem sie sich zu einem schweizerischen Verband (VSSU) zusammengeschlossen haben und eine Prüfungsträgerschaft nach Art. 51 des Berufsbildungsgesetzes⁹⁸ gebildet haben. Der Verband hat soeben beim BBT ihr Reglement für die Berufsprüfung eingereicht. Wenn das Reglement vom BBT anerkannt wird, kann man mit der anerkannten Prüfung einen eidg. Fachausweis als Sicherheitsfachfrau oder -fachmann erwerben.

***Eidg. Anerkennung
braucht keine
gesetzlichen
Anpassungen***

8.3 Aktuelle Bestrebungen im Bereich Ausbildung der Polizei in der Schweiz

8.3.1 Aktuelle Bestrebungen auf Stufe SPI⁹⁹

Zusammen mit Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden bearbeitet das SPI die Integration der polizeilichen Bildung in das eidg. Bildungssystem (Projekt höhere Berufsbildung). Langfristig wird dies zu einer gewissen Vereinheitlichung der Polizeiausbildung bzw. zu einer Unité de Doctrine führen und auch Auswirkungen auf die Polizeiorganisation haben. Eine Koordination auf dieser wichtigen Schnittstelle zwischen USIS und dem schweizerischen Polizeiinstitut drängt sich auf und ist sicherzustellen.

Die KKPKS hat an ihrer Arbeitstagung vom 29. März 2001 dem Konzept höhere Berufsbildung grundsätzlich zugestimmt. Der Vorstand der schweizerischen Vereinigung der städtischen Polizeichefs hat die gleiche Entscheidung am 17. Mai 2001 getroffen. Die Vision der höheren Berufsbildung im schweiz. Polizeiinstitut geht in die Richtung, dass auf die Polizeigrundausbildung mit eidg. Fachausweis eine Führungs- und Fachausbildung I, II, III und IV mit jeweiligem Diplom bzw. auf höchster Stufe auch Universitäts-Nachdiplom folgt. In die jeweiligen Stufen sind Quereinstiege möglich. Das System ist modular geplant, d.h., dass die nicht ausschliesslich polizeiorientierten Module Konfliktbewältigung, Kommunikation/Information, Gruppe/Teamführung, Selbstmanagement, Selbsterkenntnis von bestehenden Ausbildungsrichtungen privaten Natur beigezogen werden können, während Einsatzlehre (LEB I) und Sicherheitsmarketing polizeirelevant ausgebildet wird. Die auszubildenden

⁹⁸ Bundesgesetz über die Berufsbildung, BBG, SR 412.10

⁹⁹ Vgl. Sofortmassnahme Sicherstellung der Ausbildung am SPI, Ziff. 9.6

Fachbereiche sind Polizeikunde, Forensik, Betriebswirtschaftslehre, polizeiliches Management, Rechtslehre, Allgemeinbildung.

8.3.2 Gemeinsame Polizeiausbildung des nordwestschweizerischen Polizeikonkordates

In Zusammenarbeit mit dem VBS möchte das nordwestschweizerische Polizeikonkordat die Polizeiausbildung vereinheitlichen und in einer mit dem VBS gemeinsam betriebenen Ausbildungseinrichtung „Sand“ in Bern betreiben. Hier besteht ein Koordinationsbedarf mit der polizeilichen Ausbildung des EJPD (BAP) und allenfalls mit den aktuellen Bestrebungen zur Veränderung der Polizeiausbildung im SPI.

8.3.3 Nachdiplom-Studium Wirtschaftskriminalität

Das von der Fachhochschule für Wirtschaft in Luzern und der Haute Ecole de Gestion in Neuenburg angebotene Nachdiplom-Studium zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (NDS-BWK) bietet den in unterschiedlichen Sparten der Privatwirtschaft, der Verwaltung sowie der in der Strafverfolgung tätigen Studierenden Gelegenheit, sich mit den Arbeitsrealitäten ihrer Kolleginnen und Kollegen auseinander zu setzen. Sie werden mit Praktiken und Vorgängen des Wirtschaftslebens konfrontiert, die von einer breiten Öffentlichkeit als moralisch stossend und volkswirtschaftlich schädlich empfunden werden und deshalb gemeinhin als wirtschaftskriminell gelten. Um den rechtlichen Gehalt dieses Werturteils zu ergründen, wird danach gefragt, in wie weit sich die als wirtschaftskriminell empfundenen Praktiken und Vorgänge auf privat-, verwaltungs- oder strafrechtliche Normverstösse zurückführen lassen und wo gegebenenfalls rechtliche Grauzonen oder echte Freiräume bestehen. Das Studium dauert drei Semester und beginnt mit den kriminologischen und kriminalistischen Grundlagen der Wirtschaftsdelinquenz. Im übrigen konzentriert sich das Angebot im ersten Semester auf die themenbezogene Vermittlung von Basiswissen in den Kernbereichen Kriminalistik, Wirtschaft, Recht und Informatik. Das erworbene Wissen wird im zweiten Semester zur Ergründung der in den Arbeits- und Konsumrealitäten unserer Wirtschaft verborgenen Missbrauchspotentiale umgesetzt. Im dritten Semester arbeitet man mit interdisziplinären Workshops an realitätsnahen Fällen gearbeitet, um die nötigen präventiven und repressiven Massnahmen in die Wege leiten zu lernen. Die Diplomarbeit bietet dann Gelegenheit, ein besonders interessierendes Thema im Bereich der Wirtschaftskriminalität vertieft zu behandeln. Das NDS-BWK ist als berufsbegleitende Weiterbildung konzipiert. Die Nachfrage kurz nach der Einführung übertrifft die Erwartungen. Schon im ersten Studienjahr können sowohl in Luzern als auch in Neuenburg zwei Klassen mit Studierenden geführt werden. Voraussetzung für den Besuch des Nachdiplom-Studiums ist eine Hochschulbildung oder eine höhere berufliche Ausbildung (z.B. dipl. Steuerexperte, dipl. Wirtschaftsprüfer, Betriebsökonom HWV). Weiter wurden aber auch Praktikerinnen und Praktiker mit mehrjähriger Berufserfahrung ohne akademische oder höhere Vorbildung aufgenommen. Das Studium wird in zweitägigen Blockveranstaltungen vermittelt, die dreis bis viermal pro Monat durchgeführt werden.

8.3.4 Empfehlung

Die bisherigen Ausbildungsbemühungen in der Schweiz gehen in die richtige Richtung. Sie sind ein wichtiger Umsetzungsfaktor in allen Bereichen der inneren Sicherheit. Die Stellung des Bundes in der Schweizer Polizei- und Justizausbildung sollte weiter verstärkt werden.

Empfehlung

9 Sofortmassnahmen

9.1 Grundsätzliches

Gemäss Zeitplan wird der USIS-Schlussbericht und Realisierungsplan im Frühjahr 2003 dem Bundesrat bzw. der KKJPD unterbreitet. Bis die einzelnen Massnahmen umgesetzt sind, dürfte ab diesem Zeitpunkt je nach Massnahme weitere Zeit verstreichen.

Einzelne Probleme haben indessen dringlichen Charakter und es müssen dafür vorher Lösungen gefunden bzw. Massnahmen in Kraft gesetzt oder initiiert werden. Aus diesem Grund enthält die USIS-Einsatzungsverfügung den ausdrücklichen Auftrag für USIS II, nötigenfalls zeitlich vorzuziehende Massnahmen zu erarbeiten. Zwei Arten dieser Sofortmassnahmen sind denkbar:

- Massnahmen, die mit Blick auf eine bestimmte Lösung sofort getroffen werden. Sie können bereits ausgereifte Lösungen darstellen, deren Inkraftsetzung zeitlich vorgezogen erfolgt.
- Provisorische bzw. zeitlich befristete Massnahmen die von den angestrebten Lösungen noch abweichen. Solche Sofortmassnahmen dürfen die mögliche Zukunftslösung nicht präjudizieren.

*Sofortmassnahmen,
die umsetzungsreif
sind*

*Befristete
Sofortmassnahmen,
die vom Ziel noch
abweichen*

Im Verlauf der bisherigen Arbeiten im Rahmen von USIS wurden die folgenden Problemlagen auf Dringlichkeit geprüft.

- Gemäss Schlussbericht Strategie von Polizei XXI sollte die Frage der Bildung einer Polizeireserve sowie das Engagement des Bundes bei den Informationsverarbeitung und im Bereich Übermittlung (Polycom) als Sofortmassnahmen in USIS einfließen.
- Aufgrund von Personalengpässen im Bereich polizeilicher Aufgaben des Bundes (Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr, Einsatz zur Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten, z.B. Botschaftsschutz in Genf und Bern) wurden in diesem Bereich dringliche Lösungen gesucht.
- Die Schaffung eines nationalen Planungsgremiums für die Informationsverarbeitung in der Schweizer Polizei und für diejenige eines nationalen Polizei-Index ist schon länger diskutiert worden und drängt.
- Angesichts der Bereitschaft der EU, unter Umständen relativ bald eine Teilnahme an Schengen/Dublin für die Schweiz zu ermöglichen, stellte sich die Frage des zukünftigen Einsatzes des Grenzwachtkorps bei einer allfälligen Abschaffung der Personenkontrollen an der Grenze.
- Grundsätzlich und namentlich mit Blick auf EffVor ist ein dringlicher Ausbau der polizeilichen Ausbildung im schweizerischen Polizeiinstitut respektive deren Anpassung an die heutigen Bedürfnisse und damit auch die Anerkennung des Polizeiberufes notwendig.

Polizeireserve?

*Sicherheit im
Luftverkehr?*

*Informatik-
Koordination und
Planung?*

*Konzept für den
Abbau der
Personenkontrollen an
der Grenze?*

Ausbau SPI?

Im Bereich Sicherheit im Luftverkehr, völkerrechtliche Schutzpflichten, Schaffung eines gesamtschweizerischen Planungsgremiums im Bereich der Informationsverarbeitung und Schaffung eines nationalen Polizei-Index sind zeitlich vorzuziehende Massnahmen notwendig.

Für die Lösung der anderen, an USIS II herangetragenen Problemen sind zwar ebenfalls Massnahmen nötig, oder es handelt sich um Grundsatzfragen, doch müssen oder können diese Probleme nicht zeitlich vorgezogen gelöst werden, sondern bilden Gegenstand eigenen Kapitel.

9.2 Sofortmassnahme: Sicherheit im Luftverkehr

9.2.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 122c der Luftfahrtverordnung¹⁰⁰ werden für die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbmässigen Luftverkehr Sicherheitsbeauftragte eingesetzt. Zum Einsatz können Grenzwachter, Angehörige von kantonalen und städtischen Polizeikorps sowie andere geeignete Personen gelangen. Es handelt sich dabei um eine Bundesaufgabe, die angesichts der anhaltenden Bedrohung dauerhaften Charakter angenommen hat.

*Bundesaufgabe mit
dauerhaftem
Charakter*

Gegenwärtig stehen Flugsicherheitsbeamte zur Kontrolle der Fluggäste und zur Abwehr strafbarer Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge und Polizeibeamte im Einsatz, die auf ausländischen Flughäfen zur Durchführung und/oder Überwachung der Sicherheitsmassnahmen am Boden stationiert sind. Die Beamten werden grossmehrheitlich aus den Kantonen rekrutiert. Der Bund bezahlt den Kantonen und Städten diese Dienstleistung.

9.2.2 Notwendigkeit und Dringlichkeit von Sofortmassnahmen

Aufgrund der prekären Personalsituation in den Polizeikorps wurde die Rekrutierung von genügend Tiger- und Foxkräften für den Bund mit der Zeit so schwierig, dass das Thema 1997 der KKJPD unterbreitet wurde. Sie empfahl den Kantonen einstimmig, die Entsendung von Polizeibeamten für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt im bisherigen Rahmen fortzuführen. Der jeweilige Beamte müsse selbstverständlich mit seiner Rekrutierung einverstanden sein und sich freiwillig für einen solchen Einsatz stellen. Dennoch entschärften sich die Rekrutierungsschwierigkeiten nicht. Die Lage spitzte sich noch mehr zu, nachdem vor allem die Polizeikorps der Westschweiz nicht mehr bereit waren, Personal zu rekrutieren. Weitere Korps haben dann angekündigt, sich aufgrund von anlassbezogenen Personalengpässen oder generell von diesem Engagement lösen zu wollen. Die Lage ist deshalb heute kritisch, weil die Kantone nur noch teilweise willens und in der Lage sind, die entstandenen Lücken zu schliessen, und auch die Bestände des GWK angesichts seiner prekären Personalsituation dazu nicht ausreichen.

*Die Kantone sind nur
noch zum Teil bereit,
selbst gegen Bezahlung
genügend
Polizeikräfte zu stellen*

¹⁰⁰ SR 748.01

Das Kernteam Polizei XXI befasste sich im Rahmen des strategischen Geschäftsfeldes "Dienstleistungen" mit dem Einsatz der Sicherheitsbeauftragten im Luftverkehr und kam zum Schluss, dass diese Aufgabe nicht als Kerngeschäft der Kantonspolizei betrachtet werden dürfe. Für die Zukunft wurde deshalb unter anderem in diesem Bereich ein "selektiver Abbau" vorgesehen¹⁰¹.

Polizei XXI: selektiver Abbau

Die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr sind somit als Sofortmassnahme zu behandeln.

9.2.3 Lösungsvarianten

9.2.3.1 Variante 1: Kantone

Die kantonalen und städtischen Polizeikorps sind bereit, diese Aufgabe des Bundes gegen Bezahlung weiterhin zu erfüllen. In diesem Fall ist es notwendig, zur Absicherung des Bundes eine bindende Verpflichtung der Kantone zur Stellung von genügend Personaleinheiten zu erreichen. Dies kann auf gesetzlichem Weg oder auf vertraglicher Basis erfolgen. Die gesetzliche Verpflichtung würde eine entsprechende Änderung im Luftfahrtgesetz erfordern.

Status Quo mit vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtung der Kantone

9.2.3.2 Variante 2: Bund

Der Bund nimmt die Aufgabe Sicherheit im Luftverkehr künftig mit eigenen Mitteln wahr. Die Personalressourcen lassen sich möglicherweise kurzfristig aus dem GWK, oder aber aus dem FWK gewinnen. Mittelfristig können diese Kräfte auch als neue zivile sicherheitspolizeiliche Formation aus dem EFD und dem VBS herausgelöst werden.

Bund übernimmt die Aufgabe mit eigenen Kräften

9.2.3.3 Variante 3: Vorübergehende Lösung Bund

Der Bund setzt für diese Aufgabe vorläufig und bis zum Vorliegen einer endgültigen Lösung – als Sofortmassnahme weiterhin Angehörige des GWK sowie zugleich professionelle militärische Mittel ein. Diese Mittel werden nicht als Angehörige der Armee, sondern – wie z.B. das FWK im Einsatz zugunsten des GWK – als Bedienstete des Bundes eingesetzt. Dabei müsste wohl das Bundespersonalgesetz geändert werden. Variante 3 könnte als Übergangslösung im Falle des Grundsatzentscheidendes zugunsten von Variante 2 gewählt werden.

Bund übernimmt die Aufgabe vorläufig mit Kräften aus GWK und FWK

9.2.3.4 Variante 4: Private

Der Bund überträgt die Aufgabe im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr privaten Sicherheitsunternehmen und bezahlt sie.

Bund gibt die Aufgabe Privaten

¹⁰¹ Polizei XXI, Schlussbericht Strategie vom 18.1.01, S.5

9.2.4 Beurteilung der Varianten

Die Variante 1 hat den Vorteil, dass sie sofort umsetzbar ist, wenn genügend Kantone bereit sind, eine Vereinbarung mit dem Bund abzuschliessen. Sie wäre eine Standortbestimmung in der Absetzbewegung einiger Kantone gegenüber den Aufgaben im Luftverkehr. Diese Variante gewährleistet auch die erforderliche Rotation, weil aus einer grossen Zahl von Polizisten die zweimonatlichen Ablösungen vorbereitet werden können. Der Nachteil von Variante besteht darin, dass sie einen grossen Ausbildungsaufwand darstellt.

Variante 1: Kantone

Die Variante 2 hat den Vorteil, dass der Bund nicht nur die Massnahme anordnet, sondern sie auch leitet und personell besetzt. Eine Entscheidung zugunsten der Variante 2 (Bund) hätte jedoch auch auf andere Fragestellungen im Bereich der Kernthemen prägende Wirkung, denn die neue polizeiliche Formation könnte nicht nur im Bereich Sicherheit im Luftverkehr eingesetzt werden. Dies ist aus gesundheitlichen¹⁰², aber auch aus Gründen der Vielfalt des Berufsbildes nicht möglich. Es müssten dieser Polizeiformation auch andere dauernde sicherheitspolizeiliche Aufgaben des Bundes, eventuell ergänzt durch Unterstützungseinsätze bei polizeilichen Grossereignissen übertragen werden. Der grosse Nachteil der Variante 2 besteht darin, dass eine grosse Zahl von Personen bereitgestellt werden muss, um die Rotation zu gewährleisten.

Variante 2: Bund

Die Entscheidung zugunsten der Variante Bund (Variante 2) wäre in Kombination mit der Variante "vorübergehende Lösung Bund" (Variante 3) als Übergangslösung umsetzbar. Die Dauer der Übergangsregelung ist heute noch nicht bestimmbar.

Variante 3: FWK/GWK

Die Variante 4 wurde in der Vergangenheit bei Rekrutierungsproblemen mehrfach diskutiert und jedes Mal als ungeeignete Lösung verworfen. Mögliche terroristische Angriffe auf schweizerische Luftfahrzeuge (Entführungen, Anschläge etc.) müssen als gegen den Schweizerischen Staat gerichtet eingestuft werden und können nicht als Angriff gegen die Fluggesellschaft betrachtet werden.

Variante 4: Private

Die Abwehr solcher Angriffe gehört zum Kernbereich des präventiven Abwehrdispositivs gegen Terrorismus, hat einen ausgesprochen hoheitlichen Charakter und soll deshalb nicht in private Hände gelegt werden.

Wegen eines möglichen Schusswaffeneinsatzes als hoheitliche Zwangsmassnahme an Bord von Luftfahrzeugen ist der Einsatz von Privaten auch aus rechtlichen Gründen problematisch. Dieses zweite Argument gilt allerdings nur für die Flugbegleiter, nicht für die am Boden arbeitenden

¹⁰² Die maximale, ununterbrochene Einsatzdauer beträgt zwei Monate

Kräfte. Diese Aufgaben könnten – rein rechtlich gesehen – privatisiert werden.

Es gibt keine Konzessionierung und damit keine staatliche Qualitätskontrolle privater Sicherheitsunternehmen und keine einheitlichen gesetzlichen Grundlagen für Ausbildung und Rekrutierung dieser Kräfte¹⁰³. Schliesslich würde die Wahl dieser Variante dem in These 7 verankerten Prinzip widersprechen, dass hoheitliche Aufgaben von hoheitlichen Trägern wahrgenommen und nicht an Private abgetreten werden können.

9.2.5 Empfehlung: Umsetzung der Varianten 1 und 3

Die Variante, dass der Bund seine eigenen Polizeikräfte aufbaut, braucht einige Zeit, weil auch die gesetzliche Grundlage dazu erst noch geschaffen werden müsste. Eine Lösung mit privaten Sicherheitsunternehmen käme höchstens für Foxes in Frage und wird nicht empfohlen.

Als Sofortmassnahme ist somit die Variante 1 Kantone unverzüglich umzusetzen. Es sind mit anderen Worten mit den Polizeikörpern der Kantone und Städte vertraglich bindende Lösungen für den Einsatz von Sicherheitskräften im Luftverkehr anzustreben in Form von Leistungsvereinbarungen.

*Empfehlung:
Sofortmassnahme*

Weil diese Kräfte nicht ausreichen werden, ist auch Variante 3 umzusetzen. Der unterstützende Einsatz des GWK ist – im bisherigen Rahmen – weiterzuführen und ein verstärkter Einsatz des FWK – wie er kürzlich bereits eingeleitet wurde – anzustreben. Die militärischen Einsatzkräfte werden wie beim Einsatz des FWK zugunsten des GWK als Bedienstete des Bundes und nicht als Angehörige der Armee eingesetzt.

9.2.6 Empfehlung: Vorbereitung der rechtlichen Anpassungen

Parallel dazu sind die Arbeiten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage an die Hand zu nehmen. Dies stellt eine strategische Sofortmassnahme zur Sicherstellung der Handlungsfreiheit für einen eventuellen Einsatz von eigenen Polizeikräften des Bundes in Zukunft dar und dient dem Zeitgewinn.

Auf Stufe Verfassung und Staatsverträge besteht kein Rechtssetzungsbedarf. Der Bund hat eine umfassende Kompetenz zur Regelung der Luftfahrt (Art. 87 BV). Auf Gesetzesstufe ist hingegen die Problematik nur rudimentär und nicht stufengerecht erfasst. In Art. 100^{bis} LFG ist in der Luft

¹⁰³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung über die privaten Sicherheitsdienste der Schweiz im Bericht USIS I, S. 86 ff.

nur die Kompetenz des Kommandanten zu Massnahmen bei strafbaren Handlungen geregelt.

Kommen Angehörige des Festungswachtkorps zum Einsatz, fehlen die Rechtsgrundlagen für die Anwendung von körperlichem Zwang und einen allfälligen Waffengebrauch. Für die Angehörigen des Grenzwachtkorps gilt das Reglement für das Grenzwachtkorps¹⁰⁴. Für den Einsatz von Festungswächtern gilt das Dienstreglement der Armee, weil sie militärisch organisiert sind. Dessen Regelung des Waffengebrauchs der Wache kann jedoch nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für polizeiliche Aufgaben durch Polizeikräfte der Armee betrifft auch andere Polizeiaufgaben des Bundes, namentlich des BAP und des GWK.

Notwendigkeit und Dringlichkeit des Handelns

Weiter besteht ein Regelungsbedarf auf Stufe Verordnung des Bundes, in dem Sinne, dass Art. 122c LFV, eine organisatorische Bestimmung, ergänzt werden muss.

Beim Einsatz von Kantons- und Stadtpolizisten sieht die rechtliche Situation so aus, dass für ihren Einsatz auf dem Sonderterritorium Luftfahrzeug (Art. 97 Abs. 1 LFG) auf das jeweilige eigene Polizeirecht zurückgegriffen werden kann. Die polizeilichen Interventionsrechte sind in den meisten Polizeigesetzen und/oder Strafprozessordnungen ausreichend geregelt, weshalb hier kein dringender Rechtsetzungsbedarf besteht.

Der dargestellte Gesetzgebungsbedarf kann einerseits durch eine Teilrevision des LFG durchgeführt werden, was sich als wenig sinnvoll erweist. Weiter kommt die Regelung im Zollgesetz für die Grenzwächter und im Militärgesetz für die Festungswächter in Frage. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass sie auch für andere von diesen Personen erfüllte Polizeiaufgaben anwendbar ist, andererseits aber den Nachteil, dass mit dieser Lösung nicht alle Polizeikräfte des Bundes abgedeckt sind.

Am vorteilhaftesten ist es, ein Gesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes zu schaffen und die Arbeiten dazu sofort an die Hand zu nehmen.

*Empfehlung:
Sofortmassnahme 2*

Damit ist eine umfassende Regelung dieser Thematik gewährleistet. Ein solches Gesetz dürfte allerdings eine gewisse Zeit bis zum Inkrafttreten erfordern, da es u.U. auch zu politischen Diskussionen führen könnte. Aus diesem Grund muss mit der Arbeit daran im Rahmen der Sofort-

¹⁰⁴ Art. 46 des Reglements halten die „Rechte“ zu bestimmten Zwangsmassnahmen fest; diese stützen sich auf das Zollgesetz und das Verwaltungsstrafrecht. Art. 47 regelt den Waffeneinsatz. Die Rechtsgrundlage in einem nicht publizierten Reglement ist jedoch nicht stufengerecht; in neueren kantonalen Polizeigesetzen ist der Waffeneinsatz jeweils auf Gesetzesstufe geregelt.

massnahmen begonnen werden, wobei eine Abstimmung mit den Regelungen der gerichtlichen Polizei im vereinheitlichten Strafprozessrecht erforderlich ist.

9.3 Sofortmassnahme: Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten

9.3.1 Ausgangslage

Der Bund ist nach Völkerrecht für den Schutz fremder diplomatischer Vertretungen verantwortlich. Im Laufe der neunziger Jahre mussten nach verschiedenen Ereignissen im Umfeld von ausländischen diplomatischen Vertretungen¹⁰⁵ die Bewachungsmassnahmen intensiviert werden. Zur Unterstützung der kantonalen und städtischen Polizeikorps, beschloss der Bundesrat am 29. März 1995, eine Delegation des Bundes zu beauftragen, mit den politischen Instanzen im Kanton Genf und in den Städten Bern und Zürich Vertragsverhandlungen zu führen. Dabei rechnete man mit einem Personalbedarf von 250 polizeilichen Einsatzkräften¹⁰⁶, die vom Bund im Umfang von rund 80 % finanziert werden sollten.

*Personalbedarf für
Botschafts-
bewachungen*

9.3.2 Vereinbarung mit dem Kanton Genf

Gemäss Vereinbarung des Bundesrates mit dem Kanton Genf vom 24. Oktober 1997 leistet der Bund eine finanzielle Abgeltung an jene Schutzmassnahmen für ausländische Vertretungen, welche die üblichen Aufwendungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit übersteigen. Der Kanton bildete darauf ein 30 Personen umfassendes „Détachement de gardes de sécurité des milieux diplomatiques, consulaires et des organisations internationales (GSD)“ und der Bund entschädigte den Kanton Genf jährlich mit maximal 2,5 Mio. Franken, was ca. 80% der jährlichen Gesamtkosten des GSD ausmacht. Ausserdem übernahm der Bund die Ausgaben für die Grundausrüstung und Korpsmaterial.

Am 5. Dezember 2000 wurde das GSD um 15 Personen aufgestockt. Der Bund bezahlt seither CHF 3,75 Mio. Franken jährlich. Dadurch wurde ein Gleichstand mit Bern in prozentualer Hinsicht erreicht. Eine weitere Aufstockung um zusätzliche 15 auf insgesamt 60 Personen für das Jahr 2002 ist zusammen mit dem Ausbau in Bern im Rahmen der Sofortmassnahmen von USIS zu prüfen.

*Ausbau von 45 auf 60
Personen
(Sollbestand 120)*

9.3.3 Vereinbarung mit der Stadt Bern

Die Stadt Bern hat eine in die Stadtpolizei integrierte Bewachungsorganisation im Umfang von 30 Personen für den Schutz diplomatischer

¹⁰⁵ z.B. Verwüstung der iranischen Botschaft in Bern vom 5. April 1992, Ereignisse bei der türkischen Botschaft in Bern vom 24. Juni 1993, Besetzungen im Anschluss an die Verhaftung des Kurdenführers Ocalan vom 5.3. bis 3.12.1999

¹⁰⁶ 80 für die Stadt Bern, 120 für den Kanton Genf und 50 für die Kanton Zürich

Vertretungen eingeführt. Der Bund bezahlt einen jährlichen Pauschalbeitrag von 2,55 Mio. Franken, was rund 80% des Gesamtaufwandes entspricht. Ausserdem übernahm er die Ausgaben für die Grundausrüstung und das Korpsmaterial.

Am 6. Juni 2000 ersuchte der Polizeidirektor der Stadt Bern das EJPD um eine personelle Verstärkung des Botschaftsschutzes von 30 Personen in Bern. In ihrer Antwort vom 30. Juni 2000 hielt die Vorsteherin des EJPD fest, dass eine allfällige Aufstockung vorerst im Rahmen der zeitlich vorzuziehenden Massnahmen von USIS zu prüfen sei.

**Ausbau von 30 auf 60
Personen
(Sollbestand 80)**

9.3.4 Notwendigkeit und Dringlichkeit von Sofortmassnahmen

Um die vom Bundessicherheitsdienst erlassenen Sicherheitsvorgaben zu erfüllen, haben die Botschaftsschützer in Genf (45) und Bern (30) bisher nie ausgereicht, weshalb auf andere, zeitweise auch militärische Mittel zurückgegriffen werden musste. Der personelle Bedarf ist aufgrund dieser Umstände schon länger ausgewiesen. Nach wie vor steht – unter einer aktuell weniger angespannten Bedrohungslage für die ausländischen Vertretungen – fest, dass für Genf rund 120 und für Bern rund 80 Personaleinheiten benötigt würden. In Genf könnte das GSD überdies zum Schutz der UNO-Gebäuden eingesetzt werden, was bis heute aus Gründen des Bestandes nicht möglich ist.

**Personalbedarf reicht
schon seit längerer
Zeit nicht aus**

9.3.5 Lösungsvarianten

Da Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten eine Bundesaufgabe darstellt, stellt sich die Frage, ob solche Schutzaufgaben künftig vom Bund oder weiterhin mit vom Bund finanzierten kantonalen Mitteln ausgeführt werden sollen.

9.3.5.1 Variante 1: Kantone

Als erste Variante kommt die Gutheissung der Aufstockung für Botschaftsbewachungen im Umfange von 15 Personaleinheiten beim GSD in Genf und von 30 Personaleinheiten in Bern für das Jahr 2002 und Bezahlung dieser Kräfte durch den Bund im Umfange von 80 % in Frage. Anschliessend muss eine sukzessive Verstärkung des Botschaftsschutzes bis zum erforderlichen Endbestand von 80 in Bern und 120 in Genf erfolgen. Dies würde eine rasche Verbesserung der heutigen Situation erlauben.

**Gutheissung der
Gesuche von Bern
und Genf**

9.3.5.2 Variante 2: Bund

Der Bund nimmt diese Aufgabe künftig mit eigenen Mitteln wahr. Die dafür notwendigen personellen Ressourcen könnten aus dem GWK, dem FWK oder anderen professionellen militärischen Formationen rekrutiert werden. Diese Kräfte können mittelfristig aus ihren Departementen herausgelöst und als zivile Polizeikräfte ausgebildet werden.

**Bund nimmt Aufgabe
mit eigenen Kräften
wahr**

9.3.6 Beurteilung der Varianten

Sowohl für die Ausgestaltung der Varianten als auch für deren Beurteilung gilt ähnliches wie bei der Sofortmassnahme¹ Sicherheit im Luftverkehr.

Auch bei der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten würde Variante 2 Bund den ersten Schritt in Richtung Schaffung einer Polizeitruppe auf Stufe Bund bedeuten und könnte aus organisatorischen Gründen und in Ermangelung einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage nicht unmittelbar realisiert werden. Bei der Durchführung der Botschaftsbewachungen mit Kräften des Bundes müssten darüber hinaus klare kompetenzmässige und territoriale Abgrenzungskriterien bezüglich der Aufgabenerfüllung festgelegt werden., um Friktionen im Bereiche der Polizeihohheit der Kantone zu vermeiden. Aus den im Kapitel Sicherheit im Luftverkehr genannten Gründen ist diese Variante nur bei einem Grundsatzentscheid Sinn, dass der Bund zumindest seine dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben mit eigenen Mitteln wahrnimmt. Darauf ist zurückzukommen.

Variante 2: Bund

Variante 1 ist aufgrund der bestehenden Aufgabenteilung sofort realisierbar. Eine Gesetzesrevision ist nicht nötig, selbst wenn eine Ergänzung durch den Einsatz von Bundespersonal zur Entlastung der Kantone (Art. 22 Abs. 3 BWIS) erfolgen würde. In rechtlicher Hinsicht sieht das BWIS für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten grundsätzlich den Vollzug durch die Kantone mit einer Abgeltung durch den Bund vor, die in grossem Ausmass diese Aufgaben erfüllen (Art. 24 und 28 Abs. 2 BWIS). Eine sicherheitspolizeiliche Formation des Bundes, welche die Kantone aus der Verantwortung entlassen würde, müsste durch Revision des BWIS geschaffen werden. Die Variante 1 präjudiziert zudem auch eine mögliche künftige Bundeslösung nicht. Sollte ein Grundsatzentscheid zugunsten einer sicherheitspolizeilichen Bundesformation gefällt werden, besteht immer noch die Möglichkeit, die vom Bund finanzierten personellen Mittel in Genf und Bern von den Kantonen zu übernehmen und in die Bundesformation einzugliedern. Die Gutheissung der Gesuche von Bern und Genf hätte den Vorteil, dass man den weiteren Ausbau aus dem Projekt USIS herauslösen könnte.

Variante 1: Kantone

Eine Variante der allfälligen Übertragung der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten an Private kommt nicht in Frage, weil die Träger dieser Aufgabe befugt sein müssen, hoheitlichen Zwang anwenden zu können, wie die Sicherheitsbeamten an Bord von Flugzeugen.

*Keine Variante:
Private*

9.3.7 Empfehlung: Sofortmassnahme Botschaftsbewachungen

Es wird deshalb empfohlen, die Variante Kantone rasch zu realisieren. Die Aufstockung der Personalbestände in Genf (15) und Bern (30) für das Jahr 2002 könnte deshalb bewilligt werden.

Eine nochmalige Aufstockung der GSD Genf um 15 Personaleinheiten wird für den Bund jährliche Personalkosten von 1.25 Millionen und einmalige Ausrüstungskosten von rund 0.7 Millionen nach sich ziehen. Der Kanton Genf hat – wie auch die Stadt Bern – aufgrund der Vereinbarung mit dem Bund 20 Prozent der Personalkosten selber zu tragen. Dadurch ergibt sich für den Kanton Genf ein jährlicher Personalkosten-Anteil von rund 0.3 Millionen. Mit einer Aufstockung der Botschaftsbewacher der Stadt Bern um 30 Personaleinheiten wird der Bund zusätzliche jährliche Personalkosten von 2.5, die Stadt Bern von 0.6 Millionen zu tragen haben. Dazu kommen die einmaligen Ausrüstungskosten von rund 1.4 Millionen, die nur vom Bund getragen werden.

Die vorgeschlagene Aufstockung beider Truppen zur Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten wird für den Bund jährlich wiederkehrende, zusätzlich zu finanzierende Personalkosten von 3.75 Millionen nach sich ziehen, für den Kanton Genf von rund 0.3 und für die Stadt Bern von rund 0.6 Millionen. Die einmaligen Ausrüstungskosten belaufen sich auf 2.1 Millionen zu Lasten des Bundes.

Berechnungsgrundlage

| in Mio. Fr. | Bund | Kt. GE | Stadt BE |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Aufst. GSD | 1.25 | 0.31 | |
| Berner Bot.bewacher | 2.5 | | 0.63 |
| Total wiederkehrende Kosten | 3.75 | 0.31 | 0.63 |
| Ausrüstung | 0.7 | | |
| Ausrüstung | 1.4 | | |
| Total einmalige Kosten | 2.1 | | |

9.4 Sofortmassnahme: Gründung eines Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS)

9.4.1 Ausgangslage und Dringlichkeit

USIS I hat einen dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Informationsverarbeitung aufgrund der bestehenden Inkompatibilitäten innerhalb des Systems der inneren Sicherheit geortet. Die Partner im Bereich der inneren Sicherheit müssen gemeinsame Applikationen und Systeme nutzen und über gemeinsame, sichere Netze miteinander kommunizieren können. Bei der Beschaffung und Weiterentwicklung dieser Systeme und Applikationen muss künftig gemeinsam geplant und abgestimmt werden, die dazu notwendigen Entscheide müssen breit abgestützt sein.

Auf gesamtschweizerischer, wie auch auf kantonaler Ebene bedarf es daher einer wesentlich verbesserten übergeordneten Koordination und Planung. Die Planungs- und Finanzierungszyklen bei Bund und Kantonen betragen mehrere Jahre, die Informationstechnologie unterliegt einem rasanten Wandel. Durch jetzt anstehende Entscheide bei Bund und Kantonen werden immer wieder organisatorische und technische Präjudizien geschaffen, die eine engere Kooperation aller Beteiligten wiederum erschweren. Aus diesem Grund besteht dringender Handlungsbedarf.

9.4.2 Koordinationsbedarf im Bereich Informationsverarbeitung

Nur der Kernbereich der inneren Sicherheit (weisser Kreis) soll in die gesamtschweizerische Planung, Projektaufsicht und Standardisierung einbezogen werden. Andere in der inneren Sicherheit tätigen Organisationseinheiten stellen aus der Sicht des Kernbereichs zu berücksichtigende Schnittstellen dar (grauer Kreis). Für diese Organisationseinheiten wird das zu schaffende Koordinationsgremium künftig der wichtigste Ansprechpartner für gemeinsame technische und organisatorische Anliegen sein.



Das neu zu schaffende Koordinationsgremium PPS hat die folgenden Ziele:

- Definition der Anforderungen an die Informationsverarbeitung und die Netzwerke von nationaler Bedeutung;
- Vereinfachung der Kommunikation und des Datenaustauschs zwischen den Sicherheitsbehörden unter Berücksichtigung der Entwicklungen im europäischen Sicherheitsraum;
- Sicherstellung der Kompatibilität der Systeme bei Bund und Kantonen für die Zukunft;
- Vermeidung aufwendiger Schnittstellen im Sinne einer durchgängigen Informationsverarbeitung zwischen den Kantonen und dem Bund sowie Eliminierung redundanter Datenerfassungen in mehreren Systemen;
- Vermeidung isolierter Entwicklungen bei gleichartigen Systemen;
- Unverzögliche Aufnahme der Planungsarbeiten an einer gemeinsamen Plattform für personen- und fallbezogene polizeiliche Informationsverarbeitung (kompatible Aktennachweis- und Reportsysteme);
- Definition von Sicherheits- und Betriebsanforderungen und Vertretung derselben gegenüber Leistungserbringern und Entscheidungsgremien;
- Darstellung der Anforderungen an die für die Polizeiarbeit relevanten kantonalen und eidgenössischen Rechtsgrundlagen und Formulierung der entsprechenden Revisionsbedürfnisse;
- Klärung der Fragen der Kostenverteilungsschlüssel und –beteiligungen;

Schliesslich erarbeitet das PPS die notwendigen sachlichen Anforderungen und Konzepte und überwacht deren sachgerechte Umsetzungen.

9.4.3 Organisation

Das PPS setzt sich aus fachlich kompetenten Vertretern der beteiligten Organe der Kantone und des Bundes zusammen (z.B. SPTK, SKK, VSKC, GWK, EJPD, VBS) und verfügt über ein permanentes Sekretariat. Nach Bedarf werden Vertreter der mitbetroffenen Organisationseinheiten orientiert, konsultiert oder zur Mitarbeit aufgeboden.

Zur Konzept- und Lösungserarbeitung neuer gemeinsamer Anwendungen oder zur Anpassung bestehender Systeme setzt das PPS Arbeitsgruppen ein. Diese definieren die Bedürfnisse in fachlicher und technischer Hinsicht und legen sie dem PPS vor. Das PPS trifft die nötigen Vorentscheide bezüglich Aufbau, Ablauf, Koordination und Finanzierung eines Projektes und stellt die konsolidierten Anträge an die zuständigen Entscheidungsgremien. Entscheidungen werden stufengerecht durch die KKPKS, das BAP und die betroffenen Ämter sowie durch Bundesrat, das EJPD und die KKJPD getroffen.

9.4.4 Rechtsgrundlagen

Für die Bildung des PPS als Expertengremium und seine Finanzierung sind keine neuen Rechtsgrundlagen notwendig¹⁰⁷.

9.4.5 Empfehlung

**Bund und Kantone setzen gemeinsam für den Bereich Informationsverarbeitung innere Sicherheit ein Gremium für Planung, Projektauf-
sicht und Standardisierung (PPS) ein. Formell wird das PPS durch die Vorsteherin EJPD und den Präsidenten der KKJPD eingesetzt und beaufsichtigt. Das Sekretariat PPS wird im EJPD geführt. Bund und Kantone erklären sich bereit, die nötigen Fachleute für die Arbeit im PPS freizustellen.**

9.5 Sofortmassnahme: Nationaler Polizei- Index

9.5.1 Ausgangslage

Der Polizei-Index ist ein Inhaltsverzeichnis von Informationssystemen und Aktennachweissystemen und keine Geschäftskontrolle. Die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz haben heute keine Übersicht über die von anderen Korps gesammelten kriminalpolizeilichen Daten, weil eine gemeinsame, allen Beteiligten offene Datenbasis im on-line Zugriff fehlt. Die auf nationaler Ebene vorhandenen Daten sind ausserdem unvollständig. Ein kantonaler Zugriff auf Interpol-Daten und andere international zugängliche Polizeidaten ist nur auf dem umständlichen Weg der Amtshilfe (mündliche

¹⁰⁷ Für den Bund, siehe Art. 55 – 57 RVOG

oder schriftliche Auskunft) möglich. Dieser Umstand behindert die schnelle Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden und steht im Gegensatz zu Lösungen im benachbarten europäischen Ausland.

Ein Polizei-Index ist unerlässlich für die Umsetzung der Effizienzvorlage, bei welcher die Untersuchungsorgane des Bundes Kenntnis haben müssen darüber, ob schon Ermittlungen in den Kantonen gegen die gleichen Personen oder in der gleichen Sache im Gange sind. Weiter ermöglicht der Polizei-Index eine intensivere internationale Polizeizusammenarbeit (Europol, bilaterale Verträge, Schengen) und dient demjenigen Polizeiorgan, das nach einem allfälligen Abbau der Personenkontrollen an der Grenze im Falle einer Teilnahme am Europäischen Sicherheitsraum die Ausgleichsmassnahmen wahrnehmen muss. Der Polizei-Index ist eine Voraussetzung für eine funktionierende nationale und internationale Zusammenarbeit. Die Bundesbehörden müssen in kurzer Zeit Anfragen beantworten können, bzw. die für die Antwort zuständige Behörde vermitteln können.

9.5.2 Konzept zur Umsetzung des Polizei-Index

Der Polizei-Index wird durch den Bund als Dienstleistung für die Kantone zentral geführt. Die beteiligten Behörden bewirtschaften die Daten und tragen auch die Verantwortung für ihre Einträge, die von einer zentralen Kontrollstelle (z.B. im BAP) auf ihre Qualität geprüft werden.

Der Polizei-Index enthält folgende Daten:

- Personalien, die eine möglichst eindeutige Identifizierung der Person erlauben;
- die Bezeichnung der Informationssysteme oder Behörden, welche Daten über die betreffende Person bearbeiten mit Angabe des Bearbeitungszwecks und -datums;
- die Angaben über die Stelle, bei welcher unter Angabe eines genügenden Grundes um zusätzliche Informationen ersucht werden kann.

Der Polizei-Index ist ein Inhaltsverzeichnis von Informationssystemen und Aktennachweissystemen und keine Geschäftskontrolle. Für alle nachgewiesenen Informationssysteme ist nur ein kleiner Teil des Inhalts aufzunehmen. Die Aufnahme geschieht kontrolliert am Bildschirm des beteiligten Systems. Zum Index wird ein breiter Zugang vorgesehen. Beteiligte Behörden müssen daher heikle Fälle im Index nicht zwingend nachweisen.

Die Rechte der betroffenen Personen richten sich nach dem Datenschutzgesetz. In der Rechtsgrundlage für die einzelnen Informationssysteme wird überdies festgehalten, dass sie durch den nationalen Polizei-Index nachgewiesen werden¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Rechtsfeld Nationaler Polizei-Index im Anhang

9.5.3 Empfehlung

Gemeinsam mit den schweizerischen Polizei- und Sicherheitsbehörden schafft der Bund einen nationalen Polizei-Index, der nachweist, ob eine bestimmte Person in einem Informationssystem der beteiligten Behörden verzeichnet ist. Der Polizei-Index dient der Beurteilung, ob und wo weitere Informationen zu beschaffen sind, ermöglicht die Koordination des Vorgehens und die zeitgerechte Einleitung von Amts- und Rechtshilfehandlungen.

9.6 Sofortmassnahme: Sicherstellung der Ausbildung im Schweizerischen Polizei-Institut (SPI)

9.6.1 Ausgangslage

Das SPI wurde 1946 als Stiftung in Neuenburg gegründet mit dem Zweck, im Interesse der Schweizer Polizei eine nationale Ausbildungsstätte mit zentraler Bedeutung für die Polizeiausbildung zu betreiben, insbesondere:

- eine solide polizeiliche Grundausbildung und Weiterbildung und eine professionell hochstehende Kaderausbildung anzubieten,
- die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Fachhochschulen, Hochschulen sowie Polizeiausbildungsstätten zu fördern,
- die wissenschaftlich-universitäre Forschung in allen polizeilichen Fragen zu unterstützen
- und eine Dokumentationsstelle zu unterhalten.

Das SPI führt jährlich rund 70 Kurse mit rund 4000 Teilnehmern durch (z.B. Offiziers- und Unteroffizierskurse, Spezialistenkurse und eine Polizeiliche Grundausbildung). Das SPI ist somit die in der Schweiz anerkannte, zentrale Ausbildungsorganisation in Polizeifachfragen.

In den Organen des SPI sind die interessierten Behörden vertreten. Das EJPD vertritt die Belange des Bundes. Die heutige Finanzierung des SPI erfolgt durch Beiträge der Kantone und des Bundes.

9.6.2 Aktuelle Ausbildungsbedürfnisse

Die Zunahme der Anforderungen an den Polizeiberuf in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sowie die Komplexität der Gefahren im Bereich der inneren Sicherheit haben das SPI auch auf Wunsch der Polizeikorps in den Kantonen veranlasst, im Rahmen eines seit 1998 laufenden Projekts eine Überprüfung ihrer Strukturen und Produkte vorzunehmen und die nötigen Reformen für die aktuellen Anforderungen in Angriff zu nehmen.

Das EJPD erhöhte als Sofortmassnahme zur Unterstützung dieser Bemühungen die Beiträge an das SPI namhaft. Die Subventionen, die sich auf

Art. 28 Abs. 3 BWIS stützen, wurden ab 1998 (0,3 Mio.) stufenweise (1999:0,4 Mio.; 2000:0,8 Mio.) auf 1,0 Mio. für das laufende Jahr erhöht. Hauptsächlich sind diese zusätzlichen Gelder damit begründet, dass neue und gesteigerte Anforderungen des Bundes an das SPI gestellt werden durch die Neuordnung des Staatsschutzes, vor allem aber durch die auf Beginn des Jahres 2002 geplante Umsetzung der Effizienzvorlage mit der Übertragung neuer Strafverfolgungskompetenzen an den Bund.

Der Bund selbst verfügt über keine eigenen Strukturen oder Anlagen für die Polizeiausbildung. Entsprechend der föderalistischen Aufgabenteilung im Bereich der inneren Sicherheit führte er die Ausbildung seiner bis anhin wenigen Polizeifachkräfte zusammen mit den Kantonen im SPI durch. Dieses der nationalen Zusammenarbeit förderliche Konzept und der Verzicht auf eigene Ausbildungsstrukturen haben sich bewährt. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sich Kursleitung am SPI aus Fachkräften aus allen Polizeikörpern der Schweiz rekrutiert. Dadurch ergeben sich vorteilhafte Wechselwirkungen mit der Praxis relativ preisgünstige Kurskosten.

9.6.2.1 Konzept zum Ausbau des SPI

Das Konzept zum Ausbau des SPI sieht namentlich vor, eine den Bedürfnissen gerecht werdende Ausbildungsstätte in Neuenburg zu errichten, die Ausbildung zu professionalisieren und die Führungsstrukturen des Institutes zu verbreitern.

Die Änderungen der Führungsstrukturen und die Professionalisierung der Ausbildung sind bereits eingeleitet. Das neue Schulungsgebäude ist geplant und hat die grundsätzliche Zustimmung der Projektleitung gefunden. Die Gesamtkosten belaufen sich maximal auf Fr. 30 Mio. Noch offen sind die Form der Finanzierung des Gebäudes und die künftige Rechtsform des SPI. Nach Ansicht des EJPD soll die künftige Rechtsform der stärkeren Beteiligung des Bundes am SPI Rechnung tragen. Die Evaluation ist diesbezüglich noch im Gange.

**Finanzierung Neubau
SPI offen**

Für die Finanzierung der neuen Ausbildungsstätte werden zurzeit verschiedene Modelle evaluiert. An die Finanzierung haben Kantone, Bund und allenfalls weitere Partner beizutragen. Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter hat dem SPI bereits ein Darlehen von zwei Mio. Franken gewährt. Unter Berücksichtigung der Rechtsform der künftigen Ausbildungsstätte ist eine stärkere oder schwächere Beteiligung des Bundes vorgesehen. Eine Vorfinanzierung des Baus durch den Bund müsste dem Parlament unterbreitet werden.

9.6.2.2 Künftige Beteiligung des Bundes

Die gesetzliche Grundlage für eine Beteiligung des Bundes ergibt sich aus Art. 28. Abs. 3 BWIS. Die bestehenden und künftigen Polizeikräfte des Bundes sollen massgebliche Teile ihrer Aus- und Weiterbildung in Zusammenarbeit mit dem SPI erhalten. Der Bund soll sich entsprechend seinem Bedürfnis und seiner Verantwortung für die innere Sicherheit an den

Strukturen und Kosten des SPI beteiligen. Die Mitwirkungsrechte des Bundes am SPI sind entsprechend auszugestalten und sicherzustellen. Nach dem Beschluss des Stiftungsrates des SPI werden mit dem Bund und mit den Kantonen Struktur- und Finanzierungsmodelle erarbeitet und darüber Verhandlungen geführt.

Der Bereitstellung von gut ausgebildetem Polizeipersonal und der Gewährleistung einer einheitlichen Ausbildung kommt prioritäre Bedeutung zu.

9.6.2.3 Empfehlung

Die Beteiligung des Bundes am SPI ist auszubauen und die baulichen Vorhaben sind finanziell zu unterstützen.

Mit Bezug auf den Beruf des Polizeibeamten bzw. der Polizeibeamtin ist eine gesamtschweizerische Anerkennung anzustreben.

9.7 Bereiche, die keine Sofortmassnahmen im Rahmen von USIS erforderlich machen

9.7.1 Keine Sofortmassnahme: Schaffung einer Polizeireserve

Weil die Personalsituation in den Kantonen und Städten zum Teil relativ prekär ist, namentlich auch im Hinblick auf die Erbringung von Dienstleistungen zugunsten des Bundes, wurde im Rahmen des Schlussberichts Strategie von Polizei XXI die Forderung erhoben, dass der Bund den Kantonen Mittel zur Verfügung stellen solle, um eine Reservebildung zu ermöglichen.

Der Entscheid über eine Massnahme im Bereich Reserve würde jedoch ein klares Präjudiz für das Gesamtsystem von USIS (gesamte zukünftige Aufgabenteilung im System der inneren Sicherheit) schaffen und würde die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit im Bereich der groben Soll-Varianten deutlich einschränken. Die KKJPD teilt diese Meinung grundsätzlich.

Präjudiz für das künftige System innere Sicherheit

9.7.2 Keine Sofortmassnahme: Vorgezogenes Konzept Schengen/Dublin, Einsatz GWK

Im Verlauf der Vorsondierungen mit der EU hat es sich erwiesen, dass das Dossier Schengen äusserst komplex ist und Verhandlungen über eine allfällige Assoziation der Schweiz an den Schengener Acquis eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen dürften. Die erforderlichen technischen und personellen Anpassungen innerhalb der Schweiz werden zudem nach Abschluss der Verhandlungen längere Übergangsfristen bedingen. Die allfällige Abschaffung der Personenkontrolle an den Grenzübergängen bzw.

die Einführung der in diesem Falle nötig werdenden kompensatorischen Massnahmen (u.a. der Übergang zu mobilen Kontrollen im Grenzraum) bilden Kernprobleme, welche im Rahmen von USIS zu lösenden sind. Es ist nach der absehbaren Entwicklung nicht erforderlich, dieses Problem im Rahmen von Sofortmassnahmen zu lösen.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| ABI | Allgemeine Büroautomation im Innendienst |
| Abs. | Absatz |
| AFIS | Automatisches Fingerabdruck-Identifikations-System |
| AGAK | Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität des EJPD und der KKJPD, Schlussbericht vom 5.3.2001 |
| Art. | Artikel |
| BA | Bundesanwaltschaft |
| BAP | Bundesamt für Polizei |
| BFA | Bundesamt für Ausländerfragen |
| BFF | Bundesamt für Flüchtlinge |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BK | Bundeskanzlei |
| BKP | Bundeskriminalpolizei |
| BRB | Bundesratsbeschluss |
| BSD | Bundessicherheitsdienst |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| BWIS | Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) |
| DAP | Dienst für Analyse und Prävention beim Bundesamt für Polizei |
| DSG | Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (SR 325.1) |
| E. | Erwägung |
| EBG | Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101). |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EffVor | Effizienzvorlage, f4 |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EU | Europäische Union |
| EZV | Eidgenössische Zollverwaltung |
| FG U+E | Fachgruppe Übermittlung und Elektronik |
| FGIK | Fachgruppe Informatik |
| FWK | Festungswachtkorps |
| GarG | Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz; SR 170.21) |
| GS | Generalsekretariat |
| GSD | Détachement de sécurité des milieux diplomatique, consultaire et des organisations internationales |
| GWK | Grenzwachtkorps |
| i.d.R. | in der Regel |
| IB | Integrationsbüro / EDA |
| ISC | Informatik Service Center |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Schweiz |
| KKPKS | Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz |
| KRISTA | Kriminalstatistik des Kantons Zürich |

| | |
|-----------------|--|
| KSBS | Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz |
| LFG | Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz; SR 748.0) |
| LFV | Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung; SR 748.01) |
| MG | Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10) |
| NAZ | Nationale Alarmzentrale |
| NDS-BWK | Nachdiplomstudium Wirtschaftskriminalität in Luzern und Neuenburg |
| PPS | Gremium für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung im Informatikbereich, Gründung als Sofortmassnahme in Kapitel 9.4. vorgeschlagen |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz |
| RIPOL | Fahndungssystem der Schweiz |
| SGF | Strategische Geschäftsfelder gemäss Polizei XXI |
| SIS | Schengener Informationssystem |
| SOGE | Sonderstab Geiselnahme |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) |
| StP | Strafprozessordnung |
| STPK | Schweizerische Polizeitechnische Kommission (ein Organ der KKPKS) |
| USIS I | Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, USIS, Teil I, Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken- und Schwächenprofil, vom 26. Februar 2001 |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VS | Verordnung vom 1. Juli 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (SR 120.72) |
| VULPUS (MSV VT) | Meldungsvermittlungssystem ziviler und militärischer Stellen von Bund und Kantonen |
| WAN | Wide Area Network |
| WEF | World Economic Forum |
| ZSG | Bundesgesetz vom 17. Juni 1994 über den Zivilschutz (Zivilschutzgesetz; SR 520.1) |
| ZSV | Verordnung vom 19. Oktober 1994 über den Zivilschutz (Zivilschutzverordnung; SR 520.11) |