



USIS

Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz

Teil IV

- Zukünftige Erfüllung der
sicherheitspolizeilichen Aufgaben in
Bundesverantwortung
- Sicherheitssystem der Schweiz mit
Schengen/Dublin

vom 30. November 2003

INHALTSVERZEICHNIS

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE	1
1 PROJEKTVERLAUF USIS	20
1.1 USIS I	20
1.2 USIS II	20
1.2.1 Kernprobleme	20
1.2.2 Sofortmassnahmen.....	20
1.3 USIS III	21
1.3.1 Unterschiedliche Haltungen von Bundesrat und KKJPD	22
1.3.2 Aussprache vom 14. Februar 2003 zwischen einer Delegation des Bundesrates und dem Vorstand der KKJPD	22
1.3.3 Klausur vom 5. Mai 2003 zwischen einer Delegation des Bundesrates und dem Vorstand der KKJPD	22
1.3.4 Neuer Auftrag vom 1. Juli 2003	23
1.3.5 Neue Projektorganisation.....	24
1.3.6 Neuer Zeitplan	24
1.3.7 Arbeitsweise.....	25
2 STRATEGISCHES UMFELD	26
2.1 Bedrohungslage	26
2.2 Verstärkte Unterstützung der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit	26
2.2.1 Kräfteaufwand der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit der Jahre 2000 bis 2002	26
2.2.2 Erwarteter Kräfteaufwand der Armee zu Gunsten ziviler Behörden (Existenzsicherung) und friedensunterstützende Einsätze (PSO) im Jahre 2003	28
2.2.3 Dauerhafte Unterstützung des GWK durch die Armee.....	31
2.2.4 Verfügbarkeit der Armee für die Verstärkung im Bereich der inneren Sicherheit	32
2.2.4.1 Verfügbarkeiten der Armee 95.....	32
2.2.4.2 Verfügbarkeiten der Armee XXI, Stand Mitte 2002.....	33
2.2.4.3 Neue Einsatzplanung der Armee für Einsätze zu Gunsten ziviler Behörden.....	35
2.3 Rechtliche Aspekte eines dauernden Armee-Einsatzes in der inneren Sicherheit	36
2.4 Finanzplanung des Bundes 2005-2007	37
3 ZUKÜNFTIGE ERFÜLLUNG DER SICHERHEITSPOLIZEILICHEN AUFGABEN IN BUNDESVERANTWORTUNG	38
3.1 Lücke	38
3.2 Gesetzliche Grundlagen für die Abgeltung von Polizeiaufgaben durch den Bund	38
3.3 Vereinbarungen über Abgeltungen des Bundes an Kantone und Städte	39
3.4 Auftrag	39
3.5 Botschaftsschutz	40
3.5.1 Botschaftsschutz Stadt Bern und Kanton Genf	40
3.5.2 Aufstockung des Botschaftsschutzes im Kanton Genf?	40
3.5.3 Konsulatsschutz in Zürich	41
3.5.4 Anforderungsprofil für den Botschaftsschutz.....	41

3.5.5	Lösungsansätze Botschaftsschutz	42
3.5.6	Überprüfung und Anpassung des Ausbildungs- und Einsatzmodells?	43
3.5.7	Finanzielle Auswirkungen Botschaftsschutz	44
3.5.8	Entscheidungsraster Botschaftsschutz	44
3.5.9	Antrag Botschaftsschutz	45
3.6	Tiger/Fox	45
3.6.1	Situation heute	45
3.6.2	Anforderungsprofil Tiger	46
3.6.3	Anforderungsprofil Fox	47
3.6.4	Zukünftige Erfüllung Tiger/Fox	47
3.6.5	Finanzielle Auswirkungen Tiger/Fox	49
3.6.6	Entscheidungsraster Tiger/Fox	50
3.6.7	Antrag Tiger/Fox	50
3.7	Personenschutz	50
3.7.1	Situation heute	50
3.7.2	Anforderungsprofil für den Personenschutz	51
3.7.3	Zukünftige Erfüllung Personenschutz	51
3.7.4	Finanzielle Auswirkungen Personenschutz	52
3.7.5	Entscheidungsraster Personenschutz	53
3.7.6	Antrag Personenschutz	53
3.8	Konferenzschutz	53
3.8.1	Situation heute	53
3.8.2	Anforderungsprofil Konferenzschutz	54
3.8.3	Zukünftiger Kräftebedarf für den Konferenzschutz	54
3.8.4	Dauerleistungsfähigkeit des Systems der inneren Sicherheit, "courant normal"	55
3.8.5	Lehren aus dem G8-Gipfel in Evian	55
4	DAS SYSTEM DER INNEREN SICHERHEIT MIT SCHENGEN/DUBLIN	57
4.1	Auftrag	57
4.2	Grenzkontrollen in der Schweiz heute	57
4.2.1	Stationäre Kontrollen an den Grenzübergängen, mobile Kontrollen im Grenzraum	57
4.2.2	Kontrolldichte und Einsatzgrundsätze des GWK	58
4.2.3	Aufgaben des Grenzwachtkorps	58
4.2.4	Vorgeschobene Kontrollen im Ausland	59
4.2.5	Vereinbarungen des GWK mit den Grenzkantonen betreffend die Erfüllung polizeilicher Aufgaben	59
4.2.6	Gemeinsame Einsätze des GWK mit den Polizeikörpern der Grenzkantone	59
4.2.7	Gesetzliche Grundlagen des GWK	59
4.2.8	Schnittfläche zwischen Zollaufgaben und Polizeiaufgaben	60
4.2.9	Definition der Zollaufgaben	61
4.2.9.1	Begriffe "Warenkontrollen", "Zollaufgaben"	61
4.2.9.2	Inhalt der Zollaufgaben des GWK	61
4.3	Grenzkontrollen in der Schweiz mit Schengen/Dublin	62
4.3.1	Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten von Schengen	62
4.3.1.1	Personalbedarf für die Zollaufgaben mit Schengen/Dublin	62
4.3.1.2	Anforderungsprofil und Ausbildung des Personals für die Zollaufgaben	62
4.4	Ausgleichsmassnahmen gemäss SDÜ und nationale Ersatzmassnahmen	63
4.5	Umsetzung der im SDÜ vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen	63
4.5.1	Gemeinsamer Standard für den Schutz der Schengen Aussengrenzen (Art. 6 SDÜ)	63
4.5.2	Polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 39 ff. SDÜ)	64

4.5.3	Gemeinsame Visumpolitik für den kurzfristigen Aufenthalt (Art. 9 ff. SDÜ)	65
4.5.4	Festlegung der Zuständigkeit für die Entgegennahme eines Asylgesuchs (alt Art. 28 SDÜ ff., neu in Verordnung Dublin II)	65
4.5.5	Weitere Ausgleichsmassnahmen	65
4.6	Nationale Ersatzmassnahmen der Schweiz mit Schengen/Dublin	66
4.6.1	Nationale Ersatzmassnahmen einzelner Schengen-Staaten im Vergleich	67
4.6.2	Fazit des Vergleichs nationaler Ersatzmassnahmen.....	68
4.6.3	Territoriale Ausdehnung der nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz.....	69
4.6.3.1	Nationale Ersatzmassnahmen ausschliesslich durch die Grenzkantone?.....	69
4.6.3.2	Nationale Ersatzmassnahmen in den Grenzräumen gemäss Vereinbarungen Polizei-GWK?	69
4.6.3.3	Nationale Ersatzmassnahmen in einem einheitlichen Gürtel ab Landesgrenze?	70
4.6.3.4	Nationale Ersatzmassnahmen erfüllen alle Kantone	70
4.7	Variante Bund.....	70
4.7.1	Beschreibung der Variante Bund.....	70
4.7.2	Vor- und Nachteile der Variante Bund	71
4.7.3	Finanzielle Auswirkungen Variante Bund	72
4.7.4	Entscheidungsraster Variante Bund	73
4.8	Variante Kantone	73
4.8.1	Beschreibung der Variante Kantone	73
4.8.2	Vor- und Nachteile der Variante Kantone	74
4.8.3	Finanzielle Auswirkungen Variante Kantone	75
4.8.4	Entscheidungsraster Variante Kantone	76
4.9	Variante Kombi.....	77
4.9.1	Beschreibung der Variante Kombi	77
4.9.2	Vor- und Nachteile der Variante Kombi	77
4.9.3	Finanzielle Auswirkungen der Variante Kombi	78
4.9.4	Entscheidungsraster Variante Kombi	80
4.9.5	Antrag System mit Schengen/Dublin	81
4.10	Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen	81
4.10.1	Koordination im Bereich Daueraufgaben.....	81
4.10.2	Koordination bei ordentlichen und ausserordentlichen Grossereignissen	81
5	FINANZIELLE ASPEKTE IN DER GESAMTSCHAU	82
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	83



USIS

**Überprüfung des Systems der
inneren Sicherheit
der Schweiz**

Teil IV

Das Wesentliche in Kürze

vom 30. November 2003

INHALTSVERZEICHNIS DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

1	AUSGANGSLAGE, AUFTRAG	1
2	ZUKÜNFTIGE ERFÜLLUNG DER SICHERHEITSPOLIZEILICHEN AUFGABEN IN BUNDESVERANTWORTUNG	1
2.1	Botschaftsschutz	1
2.1.1	Antrag Botschaftsschutz.....	2
2.2	Sicherheit an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge (Tiger/Fox)	3
2.2.1	Entscheidraster Tiger/Fox.....	3
2.2.2	Antrag Tiger/Fox.....	4
2.3	Personenschutz	4
2.3.1	Entscheidraster Personenschutz.....	4
2.3.2	Antrag Personenschutz.....	5
2.4	Prüfung rechtlicher Anpassungen	5
2.5	Konferenzschutz	5
2.6	Dauerleistungsfähigkeit des Systems der inneren Sicherheit, "courant normal"	5
2.7	Lehren aus dem G8-Gipfel in Evian	5
3	DAS SYSTEM DER INNEREN SICHERHEIT MIT SCHENGEN/DUBLIN	6
3.1	Grenzkontrollen in der Schweiz heute	6
3.2	Schnittfläche zwischen Zollaufgaben und Polizeiaufgaben	7
3.3	Grenzkontrollen in der Schweiz mit Schengen/Dublin	7
3.3.1	Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten von Schengen.....	7
3.4	Ausgleichsmassnahmen gemäss SDÜ und nationale Ersatzmassnahmen	8
3.5	Nationale Ersatzmassnahmen der Schweiz mit Schengen/Dublin	8
3.5.1	Territoriale Ausdehnung der nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz.....	9
3.6	Variante Bund	10
3.6.1	Beschreibung Variante Bund.....	10
3.6.2	Vor- und Nachteile der Variante Bund.....	10
3.6.3	Entscheidraster Variante Bund.....	11
3.7	Variante Kantone	12
3.7.1	Beschreibung der Variante Kantone.....	12
3.7.2	Vor- und Nachteile der Variante Kantone.....	12
3.7.3	Entscheidraster Variante Kantone.....	14
3.8	Variante Kombi	15
3.8.1	Beschreibung der Variante Kombi.....	15
3.8.2	Vor- und Nachteile der Variante Kombi.....	15
3.8.3	Entscheidraster Variante Kombi.....	17
3.8.4	Antrag System der inneren Sicherheit mit Schengen/Dublin.....	18
3.9	Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen	18
4	FINANZIELLE ASPEKTE IN DER GESAMTSCHAU	18

1 Ausgangslage, Auftrag

Mit dem Bericht USIS III wurde im Herbst 2002 die Detailstudie in rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und personeller Hinsicht vorgelegt. Der Bundesrat hielt am 6. November 2002 u.a. fest, dass aus finanzpolitischen Gründen die Armee dauerhaft und verstärkt zur Unterstützung im Bereich Grenz-, Konferenz- und Objektschutz eingesetzt werde. Die KKJPD war mit diesem Beschluss nicht einverstanden, weshalb am 14. Februar 2003 eine erste Aussprache und am 5. Mai 2003 eine Klausur zur Festlegung neuer politischer Leitplanken für USIS stattfand.¹ Der daraus fliessende neue Auftrag der Vorsteherin des EJDP und des Präsidenten der KKJPD vom 1. Juli 2003 zielt auf eine Optimierung des Systems der inneren Sicherheit mit den bestehenden Möglichkeiten (unter Einschluss der Möglichkeiten der Armee) im bestehenden Finanzrahmen.

Als Rahmenbedingungen wurden definiert:

- Die Lösungen müssen für Bund und Kantone kostenneutral sein, wobei Umlagerungen möglich sind.
- Es sind die praktischen Auswirkungen auf Entscheidungs- und Arbeitsabläufe zu untersuchen.
- Es sind Schnittstellen und Reibungsflächen aufzuzeigen.
- Darstellung der Kostenfolgen.

Überdies wurden folgende Eckwerte vorgegeben:

- Keine einschneidenden Änderungen der heutigen Sicherheitsstrukturen.
- Die Polizeihöhe bleibt bei den Kantonen.
- Keine Mehrkosten für die Kantone und den Bund.
- Der Sicherheitsstandard bleibt mindestens gewahrt.
- Lösungen anstreben, die möglichst dem Grundsatz "1 Raum/1 Auftrag/1 Kommando" entsprechen.

Zwei neue Arbeitsgruppen wurden beauftragt, bis Ende November 2003 darzustellen, mit welchen Kräften in Zukunft die sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung wahrgenommen werden könnten. Im Bereich Grenze besteht der Auftrag darin, ein Konzept vorzulegen, wie die Sicherheitsstrukturen der Schweiz bei einem allfälligen Beitritt zu Schengen/Dublin umgestaltet werden könnten.

2 Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung

2.1 Botschaftsschutz

Es wurden zwei Varianten geprüft:

- erstens die subsidiäre Zuweisung aller Aufgaben im Botschaftsschutz (auch der mobilen) an die Armee
- und zweitens lediglich die stationären Botschaftsschutzaufgaben und die vorgelagerten stationären Aufgaben dauernd subsidiär durch die Armee

¹ Teilnehmer waren die Vorsteher des EJDP, des VBS und des EFD sowie der Vorstand der KKJPD.

wahrnehmen zu lassen, während die mobilen Kontrollen durch die Polizei erfüllt werden.

In beiden Varianten muss für die Interventionen weiterhin die Polizei zugezogen werden.

Einsparungen
Jährlich CHF 3.5 Mio.

Entscheidraster Botschaftsschutz

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante 1: VBS	Variante 2: VBS/Polizei
Zuständigkeit: Bund Einsatzkompetenz: Polizei Vollzug: Armee, in erster Linie Miliz	Zuständigkeit: Bund Vollzug: Armee	Zuständigkeit: Bund Mobile Kontrollen: Polizei Stationäre Kontrollen: Armee ²
Führung	☹	☺
Einfachheit	☹	☺ ³
Personelle Auswirkungen	Polizei: –120 PE VBS: Personal- und Schwerpunktlagerung	Stapo BE: – 36 PE Kapo GE: – 6 PE Bindet Ressourcen AXXI
Kosten	– CHF 10 Mio.	– CHF 3.5 Mio.
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☹	☺
Rechtsgrundlage	Auf gesetzlicher Ebene müssten in folgenden Bereichen Änderungen geprüft werden: - Art. 67 – 75 MG (Assistenzdienst) - Art. 83 MG (Verhältnis Assistenzdienst – Ordnungsdienst) - Art. 92 MG (Polizeibefugnisse) - Art. 22, 24 BWIS (Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten)	
Risiko	Negative Reaktionen in Bevölkerung aufgrund mobile Kontrollen durch die Armee sind zu befürchten ☹	Aufgaben Polizei/Armee können leichter abgegrenzt werden ☺
Zeitraumen	ca. ab 2007	ca. ab 2006
Auftrag 1.07.2003	☺	☺
Qualität	☺	☺
Gesamtbeurteilung	☺	☺

PE: Personaleinheiten

Für die Zukunft ist der Einsatz von Durchdienern und allenfalls Profi-Kräften der Armee anzustreben.⁴

2.1.1 Antrag Botschaftsschutz

Der Projektausschuss stellt einstimmig den Antrag, die Variante 2 umzusetzen, die in der Gesamtbewertung deutlich vorteilhafter ausfällt.

² Wünschbar wären hier wegen der Ausbildung ab 2006 nur noch Durchdiener, die durch die Mil sich ausgebildet sind, und Profis. Heute ist dieser Auftrag nur unter Beizug von WK-Truppen erfüllbar.

³ Abgrenzung wird einfacher, da die Armee nur stationäre Kontrollen durchführt.

⁴ Gegenüber dem Einsatz von WK-Truppen im Bereich Botschaftsschutz bestehen Vorbehalte. Es geht dabei vor allem um das Risiko eines unadäquaten oder ungewollten Schusswaffengebrauchs und anderer unangemessener Reaktionen. Weiter kann die Ausbildung nicht in genügendem Umfang gewährleistet werden.

2.2 Sicherheit an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge (Tiger/Fox)

Im Bereich Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge werden "Tigers" in den Flugzeugen und "Foxes" auf bestimmten Flughäfen im Ausland eingesetzt. Die Einsätze der Polizeikorps werden vom Bund zu 100 Prozent abgegolten, diejenigen des GWK und des FWK erfolgen auf Rechnung ihres Departements. Durch den verstärkten Einsatz von Kräften des Bundes konnten die Ausgaben für die Tiger- und Fox-Kräfte im Jahre 2002 gegenüber dem Vorjahr um rund CHF 3 Mio. gesenkt werden. Mit dem Ausbau der Einsätze durch Personal des Bundes (VBS, EFD) könnten weitere Einsparungen gemacht werden.

Einsparungen

Der Bund könnte mit den Polizeikorps, die weiterhin bereit sind, Tiger- und Fox-Aufgaben zu erfüllen, bindende Vereinbarungen treffen, das Grenzwachtkorps könnte seinen Einsatz auf 60 Personaleinheiten jährlich erweitern und das VBS könnte mit Profikräften weiterhin subsidiär eingesetzt werden.

2.2.1 Entscheidraster Tiger/Fox

Vorgaben gemäss Auftrag vom 1.07.2003	Zuständigkeit: Bund Vollzug: Polizei, GWK, VBS
Führung	☹
Einfachheit	☹
Personelle Auswirkungen	☺ Aufgrund von Leistungsvereinbarungen mit den Polizeikorps ist der Personalbedarf planbar und steuerbar ☺ Durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (FWK/GWK) ist der Aufbau von Tiger- und Fox-Kräften bei gleichbleibenden Kosten möglich ☺ Job-Enrichment für Polizei, GWK und FWK ☺ Entlastung der Kantone
Kosten	☹
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☹
Rechtsgrundlage	Eine Anpassung von Art. 12, 15 und 21 LFG ist zu prüfen sowie entsprechende Änderungen von Art. 67, 75 und 92 MG
Risiko	Keine Risiken, weil einheitliche Anforderungen und Ausbildung der Kräfte
Zeitrahmen	Leistungsvereinbarungen: bis Herbst 2004 Rahmenvertrag KKJPD-EJPD
Auftrag 1.07.2003	☺
Qualität	☺ Polizei: Verlässlichkeit durch Leistungsvereinbarungen mit den willigen Kantonen ☺ GWK: Ausbau Fox erlaubt die Nutzung der Kernkompetenzen ☺ Kräfteaufbau: Durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (FWK/GWK) bei gleichbleibenden Kosten möglich
Gesamtbeurteilung	☺

2.2.2 Antrag Tiger/Fox

Der Projektausschuss USIS stellt einstimmig den Antrag, diese Lösung für die Zukunft im Bereich Tiger/Fox umzusetzen.

2.3 Personenschutz

Auch im Bereich Personenschutz ist die subsidiäre Unterstützung durch Armeekräfte möglich.⁵ Voraussetzung ist die Abkommandierung und Einsatzunterstellung in die jeweiligen Polizeikorps, denen die Führung obliegt.

2.3.1 Entscheidraster Personenschutz

Vorgaben gemäss Auftrag vom 1.07.2003	Zuständigkeit: Kantone im Auftrag des Bundes Vollzug: Polizei, verstärkt mit Mitteln der Armee
Führung	☺
Einfachheit	☹ Integrationsaufwand VBS-Kräfte bei Kantonen ☺ Logistik wird vom VBS übernommen
Personelle Auswirkungen	☺ Verstärkung der Kräfte, die Personenschutzaufgaben wahrnehmen können ☺ Entlastung der Kantone durch Einsatz von professionellen militärischen Mitteln ☺ Job-Enrichment für VBS-Kräfte
Kosten	☹ Kurzfristig: Ausbildungs- und Integrationsaufwand ☺ Längerfristig: gewisser Kostenrückgang, da Profikräfte der Armee für Personenschutzaufgaben eingesetzt werden können ☺ Logistische Unterstützung durch VBS möglich ☺ Kostenneutralität erfüllt
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☺ Armeekräfte sind einsatzunterstellt
Rechtsgrundlage	Die Übertragung des Personenschutzes an Organe des Bundes bzw. Angehörige der Armee hätte zur Folge, dass folgende gesetzliche Änderungen geprüft werden müssten: - Art. 22 und 23 BWIS Bei dauerhafter Übertragung an Angehörige der Armee im Assistenzdienst wären die folgenden Gesetzesänderungen zu prüfen: - Art. 67-75 (Assistenzdienst) und 92 (Polizeibefugnisse der Armee)
Risiko	Keine Risiken, weil Unterstellung der Armeekräfte unter Polizei

⁵ Dafür kommt innerhalb der Armee einzig das Militärpolizei-Schutzdetachement mit 34 Etatstellen in Frage, das in rund zwei Jahren aufgebaut sein wird.

Zeitraumen	ca. ab 2007
Auftrag 1.07.2003	☺
Qualität	☺ Know-how-Tranfer Polizei-Armee ☺ Abdeckung von Spitzenbedarf durch Flexibilität der Armee
Gesamtbeurteilung	☺

2.3.2 Antrag Personenschutz

Der Projektausschuss stellt einstimmig den Antrag, diese Lösung im Bereich Personenschutz umzusetzen.

2.4 Prüfung rechtlicher Anpassungen

Bei der dauernden Erfüllung polizeilicher Aufgaben des Bundes durch die Armee müssten in einigen Bereichen gesetzliche Anpassungen geprüft werden.⁶

2.5 Konferenzschutz

Der Schutz internationaler Konferenzen ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Kantone. Die Kantone sind auf ihrem Gebiet für die innere Sicherheit auch bezüglich völkerrechtlich zu schützende Personen zuständig. Der Bund ist für spezifische Führungs- und Koordinationsleistungen verantwortlich. Die zeitlich beschränkten zusätzlichen Sicherheitsaufwendungen der Kantone werden vom Bund gestützt auf das BWIS abgegolten. Der Konferenzschutz zerfällt in verschiedenste polizeiliche Aufgaben, namentlich Objektschutz,⁷ Personenschutz⁸ und Ordnungsdienst.⁹

2.6 Dauerleistungsfähigkeit des Systems der inneren Sicherheit, "courant normal"

Nimmt man alle sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes zusammen, so wird das Sicherheitssystem der Schweiz in Zukunft in der Lage sein, als Dauerleistung etwa 1'300 Dienstage im Personenschutz, 6600 Dienstage im Objektschutz und 4'300 Dienstage im Ordnungsdienst, total also rund 12'200 Dienstage zu bewältigen:¹⁰ Darüber hinaus besteht weiterhin eine Lücke.

2.7 Lehren aus dem G8-Gipfel in Evian

Es geht hier darum, die Erfahrungen aus dem G8-Gipfel in Evian vom 1.-3. Juni 2003 darzustellen, die sich auf die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung beziehen. Das Bundesamt für Polizei (DAP) wurde

**Der G8-
Nachrichtenverbund**

⁶ Art. 67 – 75 MG (Assistenzdienst), Art. 83 MG (Verhältnis Assistenzdienst – Ordnungsdienst), Art. 92 MG (Polizeibefugnisse der Armee), Art. 12, 15 und 21 LFG Beim Personenschutz müssten zudem Änderungen von Art. 22 und 23 BWIS geprüft werden.

⁷ Hier gilt der Antrag zum Botschaftsschutz (Ziff. 2.1.1).

⁸ Hier gilt der Antrag zum Personenschutz (Ziff. 2.3.2).

⁹ Der unfriedliche Ordnungsdienst, also die direkte Konfrontation mit der Bevölkerung anlässlich von Demonstrationen, muss auch in Zukunft ausschliesslich mit Polizeikräften erfüllt werden.

¹⁰ Dies entspricht der Annahme der Experten von Arbeitsgruppe Bundesaufgaben und Projektausschuss, wonach der Aufwand für den Konferenzschutz durchschnittlich jährlich 1.5 mal dem Aufwand des WEF 2003 entspricht.

vom Bundesrat mit der Führung des Nachrichtenverbundes beauftragt. Es wurden rund um die Uhr Rapporte, Lageanalysen, ein Informationsaustausch, eine elektronische Lagedarstellung eine Lagefortschreibung sowie ein online zugängliches Journal geführt. Der Nachrichtenverbund hat sich als taugliches Mittel zur Koordination von polizeilichen Grossereignissen¹¹ erwiesen. Verbesserungen könnten erreicht werden, wenn früher, enger sowie national und international abgestimmter zusammen gearbeitet würde.

Die KKPKS hat sich im Anschluss an den G8-Gipfel in Evian mit neuen Strukturen zur Planung und Führung von interkantonalen bzw. internationalen ordentlichen Grossereignissen befasst und die Gruppe Operationen geschaffen. Diese neue Struktur könnte in Zukunft für planbare wie auch ausserordentliche Grossereignisse eingesetzt werden. Geplant ist auch die Einbindung der politisch verantwortlichen Behörden der Kantone. Die KKJPD hat zu diesem Zweck anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 13./14. November 2003 die Arbeitsgruppe GIP (Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen) gegründet und das Pflichtenheft genehmigt.

Die Gruppe Operationen

Die Arbeitsgruppe GIP

3 Das System der inneren Sicherheit mit Schengen/Dublin

3.1 Grenzkontrollen in der Schweiz heute

Die Kontrollen des GWK beschränken sich heute auf selektive, lagebedingte Stichproben an den Grenzübergängen und im Grenzraum. Kontrollschwerpunkte bilden die Städte und die Grenzübergänge in der Nähe von Ballungszentren. Das GWK hat die folgenden Aufgaben:

Kontrollen:

- **lagebedingt**
- **Stichproben**

- Zollaufgaben,¹²
- Aufgaben im Ausländer- und Asylrecht,¹³

¹¹ Das BLZ beim DAP führte bereits einen Nachrichtenverbund anlässlich des WEF 2003, was aufgrund der positiven Erfahrungen auch während des WSIS 2003 und des WEF 2004 der Fall sein wird.

¹² Die folgenden Aufgaben werden im Einzelnen unter dem Begriff der Zollkontrolle subsumiert (Leistungsauftrag für die Jahre 2004 – 2007):

- Warenabfertigung im Reisendenverkehr,
- Bekämpfung des grenzüberschreitenden Betäubungsmittelverkehrs,
- Widerhandlungen in den Bereichen Kriegsmaterial, Waffen, Sprengmittel, radioaktive Stoffe, staatsgefährdendes Propagandamaterial, Gefahrgüter usw.,
- Verkehrspolizeiliche Kontrollen gemäss 136 VZV,
- Verkauf von Autobahnvignetten,
- Zolldienstleistungen an Grenzübergängen,
- Warenabfertigung im Handelswarenverkehr an kleineren Grenzübergängen,
- Unterstützung der Zivilangestellten der Zollverwaltung bei der Abfertigung des Handelswarenverkehr,
- Zollpolizei (an Grenzübergängen und im Grenzraum),
- Bekämpfung des Warenschmuggels (Privat- und Handelswaren),
- Mitwirkung beim Vollzug nicht zollrechtlicher Erlasse (z.B. Pflanzenschutz, Artenschutz etc.),
- Mitwirkung bei der Erhebung der LSV/PSVA.

¹³ Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20); Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA; SR 142.211).

- Personenkontrollen an der Landesgrenze,¹⁴
- Vorgesobene Ausweiskontrollen auf diplomatischen Vertretungen im Ausland, Überprüfung der Personalien und Urkundenüberprüfung bei Visa-Vergaben,¹⁵
- Erfüllung von Polizeiaufgaben an der Grenze und zum Teil in einem individuell vereinbarten Grenzraum gestützt auf Vereinbarungen mit den Grenzkantonen,¹⁶
- Gemeinsame Einsätze des GWK mit den Polizeikorps der Grenzkantone,
- Informationsaustausch mit in- und ausländischen Partnerorganisationen.

3.2 Schnittfläche zwischen Zollaufgaben und Polizeiaufgaben

Zwischen den Zollaufgaben und den Aufgaben der Polizei besteht eine beträchtliche Schnittfläche:

- Polizeilich Vorabklärungen des GWK zum Eigenschutz,
- Polizeiliche Zwangsbefugnisse des GWK im Zollbereich (öffnen und Einsicht nehmen in Behältnisse, Fahrzeuge, Durchsuchung von Personen, etc.),
- Kompetenz des GWK, Personen anzuhalten und der Polizei zu übergeben, wenn es polizeilich relevante Verdachtsmomente feststellt,
- Das GWK hat Zwangsbefugnisse, wenn sich jemand der Kontrolle z.B. durch Flucht zu entziehen versucht,
- Im Zusammenhang mit der Zollkontrolle von Fahrzeugen und ihren Ladungen üben die Zoll- und GWK-Dienststellen auch verkehrspolizeiliche Kontrollen aus. Sie können gegenüber einfahrenden und die Schweiz verlassenden Fahrzeugen und Fahrzeugführern die gleichen Massnahmen anordnen wie die kantonalen Polizeiorgane.¹⁷

Auch umgekehrt übergibt die Polizei kontrollierte Personen den Zollorganen, wenn z.B. Schmuggelgut zum Vorschein kommt.

3.3 Grenzkontrollen in der Schweiz mit Schengen/Dublin

3.3.1 Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten von Schengen

Die Schweiz muss die Warenkontrollen auch im Schengen-Szenario vollumfänglich aufrecht erhalten, da sie mit der EU weiterhin keine Zollunion bildet. Auch die Durchführung der Zollaufgaben (z.B. Bekämpfung des Drogen- und Waffenschmuggels, Kontrolle von Gefahrgütern, fiskalische Aufgaben etc.) bleibt von Schengen unberührt. Deshalb können bei der Erfüllung der Zollaufgaben Personenidentitätsfeststellungen vorgenommen werden.

Das Schengener Übereinkommen erlaubt keine systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an der Grenze nur aufgrund der Tatsache, dass jemand die Grenze überschreitet. Hingegen sind sicherheits- und kriminalpolizeilich motivierte Personenkontrollen an der Grenze jederzeit möglich,

***Keine systematische
Kontrollen zulässig***

¹⁴ Gestützt auf ein Kreisschreiben des EJPD von 1964.

¹⁵ Vereinbarung zwischen dem GS EDA und der OZD vom 17. September 2001.

¹⁶ Ausser Zürich (hier gilt eine mündliche Vereinbarung) haben alle Grenzkantone schriftliche Vereinbarungen mit dem GWK abgeschlossen. Die Kantone entschädigen das GWK für diesen Zusatzaufwand nicht.

¹⁷ Vgl. Art. 136 Verkehrszulassungsverordnung (VZV; SR 741.51).

wenn ein hinreichender polizeilicher Anfangsverdacht vorliegt. Im Landesinnern bestehen aufgrund von Schengen keine Einschränkungen für die Durchführungen von Personenkontrollen. Eine Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze je nach Sicherheitslage muss temporär jederzeit möglich sein (z.B. G8-Gipfel, WEF).¹⁸

Vom Gesamtbestand von heute rund 2'000¹⁹ Mitarbeitenden im GWK würden rund 1'800²⁰ benötigt, um ausschliesslich die Zollaufgaben ohne die Personenkontrollen im heutigen Umfang erfüllen zu können. Das Anforderungsprofil wäre in etwa gleich wie heute.

Personalbedarf des GWK für die Zollaufgaben mit Schengen/Dublin

3.4 Ausgleichsmassnahmen gemäss SDÜ und nationale Ersatzmassnahmen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sieht den freien Personenverkehr an den Binnengrenzen vor. Als Korrektiv sind diverse Ausgleichsmassnahmen vorgesehen, z.B.

Ausgleichsmassnahmen

- Schengener Informationssystem (SIS),
- Verstärkte internationale Polizeizusammenarbeit,
- Gemeinsamer Standard zum Schutz der Aussengrenzen,
- Gemeinsame Visapolitik.

Darüber hinaus können die Schengen-Mitgliedstaaten nationale Ersatzmassnahmen durchführen; das heisst lageabhängige, mobile Kontrollen im Landesinnern. Jeder Staat ist frei in der Gestaltung der Art und des Umfangs solcher Massnahmen, weil die Polizeihochheit vollumfänglich bei den Mitgliedstaaten bleibt.

Nationale Ersatzmassnahmen

3.5 Nationale Ersatzmassnahmen der Schweiz mit Schengen/Dublin

Die weiterhin bestehenden Zollkontrollen an der Grenze haben zur Folge, dass die Schweiz auch mit Schengen/Dublin keinen gänzlich freien Personenverkehr haben wird.

¹⁸ Art. 2 Abs. 2 SDÜ.

¹⁹ Ohne Unterstützung durch das FWK.

²⁰ Die Oberzolldirektion hat den Personalbedarf für die Zollaufgaben im Detail, d.h. bis auf Stufe Grenzwachtposten, ermittelt. Die ursprünglichen Berechnungen im Rahmen von USIS III gingen von einem Bedarf von 1'500 Kräften aus. Dabei wurde jedoch der Overhead nicht berücksichtigt.

Als polizeiliche nationale Ersatzmassnahmen in der Schweiz kommt die heute praktizierte Polizeittigkeit²¹ in Frage, die durch Schengen vor allem im Bereich der Fahndungsinformationen und der internationalen Zusammenarbeit bedeutend mehr Möglichkeiten bietet.

3.5.1 Territoriale Ausdehnung der nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz

Es stellt sich die Frage, ob die nationalen Ersatzmassnahmen in einem einheitlichen Gürtel ab der Landesgrenze, ausschliesslich in den Grenzkantonen oder in der ganzen Schweiz durchgeführt werden müssen. Die folgende Karte zeigt die Grenz- und die Binnenkantone der Schweiz.²² Den speziellen geografischen und verkehrstechnischen Verhältnissen muss bei der Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen Rechnung getragen werden können.



²¹ Solche Massnahmen sind z.B.:

- Fahrzeugkontrollen auf grossen Verkehrsachsen, vor Tunnels, auf Autobahnraststätten,
- Einsatz von AFNES (Automatisiertes Nummernerkennungssystem) an geeigneten Grenzübergängen,
- Gezielte, lageabhängige Intensivierung der Personenkontrollen an bestimmten Orten,
- Kontrollen je nach Lage z.B. im städtischen Grenzraum,
- Verdichtete Kontrollen an neuralgischen Orten mit erhöhtem Personenverkehr,
- Koordinierte Aktionen in Zusammenarbeit mit der Polizei der Nachbarstaaten,
- Gemeinsame Kontrollen in internationalen Zügen,
- Erfahrungsaustausch unter Fachleuten bei internationalen Treffen,
- Internationale Treffen zur gemeinsamen Lagebeurteilung,
- Internationale Ausbildungsgefsse,
- Vorgeschobene Visakontrollen in ausländischen Vertretungen.

²² Das Fürstentum Liechtenstein wird in der Farbe eines Grenzkantons aufgeführt, weil das GWK die Kontrollen auch auf diesem Territorium wahrnimmt.

Der Projektausschuss von USIS geht davon aus, dass alle Kantone nach ihrer eigenen Beurteilung lagegerecht in den Vollzug der nationalen Ersatzmassnahmen einzubeziehen sind.

3.6 Variante Bund

3.6.1 Beschreibung Variante Bund

Die nationalen Ersatzmassnahmen bei der Variante Bund würden auf der Grenze und im Grenzraum durch das GWK wahrgenommen. Der Einsatzraum des GWK müsste, je nach geografischer Lage, mit dem jeweiligen Kanton individuell vertraglich festgelegt werden. Im Grenzraum müsste das GWK zur Durchführung dieser nationalen Ersatzmassnahmen über ausreichende Kompetenzen verfügen. Zudem würde ein Koordinations- und Aufgabenabgrenzungsbedarf mit den kantonalen Polizeibehörden entstehen.

Das GWK führt in dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum,
- Zollaufgaben an der Grenze und landesweit,
- Bestehende verkehrs- und ausländerrechtliche Aufgaben an der Grenze,
- Kontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 SDÜ),
- Erfüllung der via Vereinbarungen mit den Kantonen übernommenen Polizeiaufgaben.

Die Polizei führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Personenkontrollen in den internationalen Flughäfen.²³

3.6.2 Vor- und Nachteile der Variante Bund



Vorteile:

- Einheitliche Durchführung der Ersatzmassnahmen,
- Zentrale Steuerung und Führung,
- Schnelle Anpassung des Sicherheitsdispositivs über die Kantongrenzen hinweg,
- Flexibler Einsatz je nach Lage,
- Schwerepunktbildung rasch möglich, zentrale Lageanalyse,
- Ausrüstung, Funk, Ausbildung und Informationsverarbeitungssysteme einheitlich,
- Einheitliche Führung und Einsatzdoktrin,
- Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze problemlos (Infrastruktur, Personal, Ausrüstung vorhanden),
- Durchführung der Zollaufgaben und der nationalen Ersatzmassnahmen in Synergie mit den gleichen Beständen wie heute (rund 2'000 Angehörige des GWK und rund 290 Kräfte der Armee),
- Kostenneutralität gegenüber heute gewährleistet.

²³ Entspricht dem Status Quo.

Nachteile:

- Aktionen von GWK und Polizei im Grenzraum (vor allem im dicht besiedelten Raum) könnten kollidieren (1 Raum/1 Chef/1 Auftrag tangiert),
- Polizeihöheit im Grenzraum nicht mehr ausschliesslich bei den Kantonen (tangiert die politische Vorgabe, wonach die Polizeihöheit zu wahren sei),
- Grenzräume müssten zwischen GWK und Polizei definiert werden, sonst würde der Aktionsradius für die nationalen Ausgleichsmassnahmen fehlen,
- Tendenziell Verfassungsänderung nötig²⁴ (tangiert politische Vorgabe, wonach einschneidende Änderungen im Schweizerischen Sicherheitssystem unzulässig sind),
- Gewisser Koordinations- und Aufgabenabgrenzungsbedarf mit den kantonalen Polizeiorganen.

3.6.3 Entscheidraster Variante Bund

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante Bund (GWK führt nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum durch)	☺ ☹ ☹
Verantwortung: Bund Vollzug: GWK		
Führung/Unterstellung	Schwergewichtsbildung für GWK einfach Koordination zentral Kommunikation landesweit möglich (Polycom) Polizeiliche Führungs- und Einsatzplanung erschwert Aktionen (Polizei/GWK) könnten kollidieren Parallele Kompetenzen, evtl. Zuständigkeitskonflikte	☹
Einfachheit	Aus Sicht GWK einfach Aus Sicht Polizei schwierig	☹
Personelle Auswirkungen	Nationale Ersatzmassnahmen und Zollaufgaben an der Grenze und im Grenzraum wären für GWK mit heutigem Bestand (2'290, inkl. Armee-Unterstützung) möglich Bei der Polizei sind keine zusätzlichen Kräfte nötig	☺
Kosten	Kostenneutral gegenüber heute Gewisser Koordinationsaufwand (GWK-Polizei)	☹
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Unvorteilhafte Variante aus der Sicht Polizei, weil parallele Zuständigkeiten GWK/Polizei (im Grenzraum erfüllt das GWK parallele Aufgaben wie Polizei, also zwei Chefs im gleichen Raum) Positiv aus Sicht GWK (ein Einsatzraum Schweiz, ein Chef, ein Auftrag)	☹
Rechtsgrundlage	Verfassungsänderung, Gesetzesänderung ²⁵	☹
Zeitrahen	Grosser Zeitbedarf	☹
Auftrag vom 1.07.2003	erfüllbar	☺

²⁴ Vgl. zum Ganzen USIS III, S. 46 f.

²⁵ Vgl. zum Ganzen USIS III, S. 46.

Risiko	Vgl. "Möglichst 1 Raum /1 Chef /1 Auftrag"	☹
Infrastruktur	Für den ganzen Auftrag, auch Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze, beim GWK vorhanden	☺
Qualität	Nach geringer Zusatzausbildung gut Evtl. Zuständigkeitskonflikte mit kantonaler Justiz- und Polizeiorganisation (StP, Polizeigesetze)	☹
Gesamtbeurteilung	Mehrheitlich negativ Hauptargumente: Verfassungsänderung nötig und Polizeihöhe tangiert	☹

3.7 Variante Kantone

3.7.1 Beschreibung der Variante Kantone

Die Polizeikorps würden nach dieser Variante die polizeilichen Massnahmen und die nationalen Ersatzmassnahmen im Landesinnern erfüllen. Sie wären überdies in der Lage, die Kontrollen an der Grenze temporär wieder einzuführen. Diese Variante wäre aufgrund der bestehenden Polizeihöhe der Kantone rechtlich unproblematisch.

Die Polizei führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Nationale Ersatzmassnahmen landesweit,
- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Personenkontrollen an den internationalen Flughäfen,
- Personenkontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze.

Das GWK führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Zollaufgaben an der Grenze und landesweit,
- Personenkontrollen im Rahmen der Zollaufgaben.

3.7.2 Vor- und Nachteile der Variante Kantone



Vorteile:

- Rechtlich unproblematisch (Polizeihöhe der Kantone),
- Personaleinsparung beim GWK von rund 100²⁶ Stellen,
- Entlastung der Armee von subsidiärer Unterstützung zu Gunsten des GWK (290 Kräfte),
- Wegfall der Zusatzkosten für den Einsatz der Armeekräfte (auswärtige Unterkunft und Verpflegung, Spesen, Transporte).

²⁶ Als Folge der Sparmassnahmen ist das GWK voraussichtlich gezwungen, seinen Personalbestand auf Ende 2006 um 5 Prozent, d.h. um 100 Stellen abzubauen. Dies trotz des seit 1998 unbestrittenen Personalunterbestandes von rund 200 Kräften (plus 90 Kräfte für die Kontrollen in den internationalen Zügen) und trotzdem, dass das GWK im Vergleich zu Polizei- und Armeekräften kostengünstig arbeitet (vgl. USIS III, S. 95).

Nachteile:

- Personalaufbau bei der Polizei nötig, um die durch das GWK erbrachten Aufgaben im Rahmen der Vereinbarungen übernehmen zu können (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Personalaufbau bei der Polizei für die nationalen Ersatzmassnahmen (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Spitzenbedarf an Personal und Infrastruktur bei einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen²⁷ (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Gewährleistung der einheitlichen Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen müsste durch den Bund erfolgen, was tendenziell eine Verfassungsänderung notwendig machen würde²⁸ (politische Vorgabe der Wahrung der kantonalen Polizeihöhe tangiert),
- GWK könnte Aufgaben gemäss Vereinbarungen mit den Kantonen nicht mehr erfüllen (Synergieverluste),
- Synergieverluste mit den Aufgaben des GWK,
- Koordinationsbedarf zwischen den Kantonen und mit dem Ausland gross (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Rechtlich wäre Koordination durch interkantonales Konkordat möglich, aber zeitlich²⁹ u.U. aufwändig,
- Konzentration der Kräfte je nach Lage wäre in der nötigen Schnelligkeit u.U. schwierig,
- Neue Schnittstellen zum GWK, namentlich im Bereich von Waffen und Drogen.

²⁷ Die temporäre Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch die Polizeikorps – wenn es die Sicherheitslage im Landesinnern erforderlich macht (vgl. Art. 2 Abs. 2 SDÜ) – wäre personell und finanziell äusserst aufwändig. In solchen Fällen ist die Polizei in der Regel mit IKAPOL-Einsätzen bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit belastet und könnte für die Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze nicht noch zusätzliche Kräfte freistellen. Die Polizeikorps verfügen an der Grenze auch nicht über die nötige Infrastruktur und das Material zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen. Zur Deckung eines solchen Spitzenbedarfs an Personal wäre ein mehrjähriger Aufbau nötig. Es würde sich die Frage stellen, wie das zusätzliche Personal ausserhalb solcher Einsätze beschäftigt werden könnte.

²⁸ Vgl. USIS III, S. 45 f.

²⁹ Vgl. USIS III, S. 48; die Schaffung eines Konkordates würde, weil jeder Kanton mit der Ausgestaltung einverstanden sein müsste, u.U. viel Zeit beanspruchen.

3.7.3 Entscheidraster Variante Kantone

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003: Verantwortung: Bund Vollzug: Kantone auf Basis von Leistungsaufträgen, Finanzierung durch den Bund	Variante Kantone	☺ ☹ ☹
Führung/Unterstellung	Schwergewichtsbildung landesweit schwierig Kantonsübergreifende Führung schwierig Keine zentrale Steuerungsmöglichkeit (Kantone sind autonom in der Bewältigung ihrer Aufgaben) Landesweite Kommunikation nicht gewährleistet (Funk, Informationssysteme etc.) Koordinationsorgan nötig	☹
Einfachheit	Kantonale Hoheit macht einheitliches Handeln schwierig	☹
Personelle Auswirkungen	Einsparung von 100 Personaleinheiten im GWK Entlastung von 290 Armeekräften Kantone müssten viel Polizeipersonal aufbauen Vor allem bei Grossereignissen (Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze) Spitzen-Zusatzbedarf an Personal bei den Polizeikorps (ca. 10-20% mehr)	☹
Kosten	Teuer, hoher Personal- und Infrastrukturbedarf bei den Kantonen (ineffizient) Teuer, Synergieverluste GWK-Kantone in Aufgabenerfüllung	☹
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Positiv für einzelne Kantone Negativ national (kantonsübergreifend) gesehen International schwierig, weil nicht ein Organ für alle nationalen Ersatzmassnahmen (wie z.B. in D)	☹
Rechtsgrundlage	PolizeiG kantonal vorhanden, aber unterschiedlich Kein Kanton kann zur Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen verpflichtet werden Keine einheitlichen Standards für nationale Ersatzmassnahmen (tendenziell Verfassungsänderung nötig)	☹
Zeitrahmen	Personalaufbau für Spitzenbedarf braucht Zeit: 3-5 Jahre (Rekrutierung, Ausbildung) Verfassungsänderung braucht Zeit Konkordat der Kantone für die Koordination ist zeitintensiv	☹
Auftrag vom 1.07.2003	Erfüllbar in normaler Lage Koordinationsprobleme in erhöhter Bedrohungslage Schwer erfüllbar bei ausserordentlichen Grossereignissen	☹

Risiko	Synergieverluste GWK-Polizei Schlechte Nutzung der Ressourcen des GWK durch Reduktion der Aufgaben Unwirtschaftlicher Einsatz der Ressourcen der Kantone wegen Spitzenbedarf bei Grossereignissen	☹
Infrastruktur	Keine Infrastruktur der Kantone für Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorhanden Kompatibilität im Bereich Funk, Ausrüstung, Computersysteme etc. nicht vorhanden	☹
Qualität	Uneinheitlich	☹
Gesamtbeurteilung	Negativ Hauptargumente: hohe Kosten wegen Personalaufbau bei der Polizei und Synergieverluste mit dem GWK	☹

3.8 Variante Kombi

3.8.1 Beschreibung der Variante Kombi

Das Grenzwachtkorps würde bei der Variante Kombi wie heute die gesamten Zollaufgaben im Reisendenverkehr (Strassen-, Bahn- Schiffsverkehr) an der Grenze und im Grenzraum durchführen und die Synergien, die zum Sicherheitsbereich möglich sind, als Zuführungs- und Feststellungsorgan nutzen. Die Polizeikorps wären für die nationalen Ersatzmassnahmen zuständig, die in ihrer Kompetenz liegen.

Das GWK erfüllt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben:

- Zollaufgaben auf der Grenze und landesweit,
- Bestehende verkehrs-, asyl- und ausländerrechtliche Aufgaben,
- Nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum,³⁰
- Personenkontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze,
- Erfüllung der via Vereinbarungen mit den Kantonen übernommenen Polizeiaufgaben.

Die Polizei führt die folgenden Aufgaben durch:

- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Nationale Ersatzmassnahmen,
- Personenkontrollen in den internationalen Flughäfen.

3.8.2 Vor- und Nachteile der Variante Kombi



Vorteile:

- Nutzung von Synergien durch gleichzeitige Wahrnehmung von Zoll- und Sicherheitsaufgaben durch das GWK,
- Übertragung der Kontrollen in den internationalen Zügen per Vereinbarung an das GWK möglich (Synergieeffekt),
- Individuelle Definition der Grenzräume zwischen GWK und Polizei möglich,

³⁰ Der Einsatzraum des GWK und seine Aufgaben im Polizeibereich müssten mit dem jeweiligen Kanton individuell vertraglich festgelegt werden.

- Übertragung von zusätzlichen Aufgaben (nationale Ersatzmassnahmen, gerichtspolizeiliche Aufgaben) an das GWK im Grenzraum möglich,
- Umsetzung von Schengen kann auch ohne vereinbarten Grenzraum problemlos erfolgen,
- Wiedereinführung der Personenkontrollen auf der Grenze durch das GWK sichergestellt,
- Eigene Infrastruktur an der Grenze für Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorhanden,
- Führung der polizeilichen Aktionen durch Kantone (Wahrung der Polizeihöhe der Kantone als politische Vorgabe erfüllt),
- Sicherstellung der Kostenneutralität für Kantone und Bund durch Vereinbarungen mit dem Grenzwachtkorps und optimale Synergienutzung,
- Einsatz des GWK landesweit nach Massgabe seiner Ressourcen zur Unterstützung der Polizei möglich,
- Personalneutralität erfüllt, Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen durch die Kantone, wo zulässig und zweckmässig ergänzt durch das GWK,
- Erhaltung des GWK in seinem Bestand als kostengünstiges, landesweit agierendes, zentral geführtes Sicherheitsinstrument,
- Beibehaltung der Polizeihöhe der Kantone,
- Verbesserung der Sicherheit für die Schweiz,
- Die Schweiz kann von den Instrumenten von Schengen profitieren, ohne das bewährte System der inneren Sicherheit aufgeben zu müssen,
- Längerfristige Harmonisierungseffekte auf Ausbildung, Ausrüstung und Informationsverarbeitungssysteme durch die engere Zusammenarbeit aller Sicherheitsorgane und durch die gemeinsame Koordination,
- Die gesamtschweizerische Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen führt allgemein zu einer engeren und besseren Zusammenarbeit unter den Partnerorganisationen im Bereich Sicherheit,
- Kombi ist im gegebenen finanzpolitischen Rahmen möglich,
- Kostenneutralität wäre – sogar im Falle einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen – gewahrt,
- Nur mit der Variante Kombi können alle politischen Vorgaben erfüllt werden.



Nachteile:

- Nationaler Koordinationsaufwand für Einsätze von GWK, Polizei und subsidiär auch der Armee verursacht gewisse Kosten, bringt jedoch klare sicherheitsmässige Vorteile, die heute nicht zur Verfügung stehen.
- 1 Raum/1 Chef /1 Auftrag ist als politische Vorgabe tangiert. Das Prinzip ist heute in der Schweiz nirgends konsequent umgesetzt. Die Zusammenarbeit Polizei-GWK ist für beide Seiten gut und könnte weiter ausgebaut werden.

3.8.3 Entscheidraster Variante Kombi

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante Kombi	☺ ☺ ☹
Verantwortung: Bund Vollzug: Kantone und GWK		
Führung/Unterstellung	Ganze CH: Polizeihoheit liegt bei den Kantonen, GWK nimmt eigene Zollaufgaben wahr und kann die Polizei subsidiär für bestimmte Aktionen unterstützen nach Massgabe der eigenen Ressourcen Im individuell vereinbarten Grenzraum: GWK arbeitet in Absprache mit den Polizeikörpern im Rahmen der Vereinbarungen und im Rahmen seiner eigenen Aufgaben Für die überregionale und nationale Schwergewichtsbildung zwischen allen Parteien sind Koordinationsmassnahmen erforderlich	☺
Einfachheit	Eher mehr Absprachen und Koordination nötig Weniger Doppelspurigkeiten, mehr Effizienz Harmonisierungseffekte auf längere Sicht	☺
Personelle Auswirkungen	Kein Zusatzbedarf	☺
Kosten	Kostenneutral gegenüber heute Koordinationsaufwand Mehrwert an Sicherheit	☺
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Situation wie heute Mehr Klarheit in Abgrenzung der Aufgaben	☺
Rechtsgrundlage	Der Revisionsentwurf des Zollgesetzes kann für die Umsetzung von Schengen/Dublin weitgehend angewendet werden. Das in Revision befindliche Ausländergesetz (AuG) überträgt die Grenzkontrollen – im Unterschied zum ZollG – den Kantonen Evtl. Überprüfung kantonale Polizeigesetze und Strafprozessordnungen	☺
Zeitrahmen	Umsetzung ohne Zeitverzug möglich	☺
Auftrag vom 1.07.2003	Effizientere Auftragserfüllung, Sicherheit durch Kooperation Engere Netze zwischen den Partnern	☺
Risiko	Keines, auch ohne Vereinbarungen (GWK-Kapo) umsetzbar	☺
Infrastruktur	Bei Polizei vorhanden, längerfristig Harmonisierung Bei GWK vorhanden	☺
Qualität	Verbesserung der Sicherheit gegenüber heute	☺
Gesamtbeurteilung	Mehrheitlich positiv - Hauptargumente: Die beste Lösung in politischer, finanzpolitischer und polizeitaktischer Hinsicht, die zudem leicht umsetzbar ist im Rahmen des föderalistischen Systems - Die Lösung zeigt, dass Schengen/Dublin in der Schweiz ohne Änderungen des heutigen Sicherheitssystems und ohne Zusatzkosten umsetzbar wäre	☺

3.8.4 Antrag System der inneren Sicherheit mit Schengen/Dublin

Der Projektausschuss USIS stellt einstimmig den Antrag, die Variante Kombi im Falle einer Assoziation der Schweiz an Schengen/Dublin umzusetzen.

3.9 Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen

Zweifellos würden die Varianten Bund, Kantone und Kombi eine Koordination auf Stufe Bund notwendig machen. Dies drängt sich in verstärktem Masse auf, wenn planbare oder ungeplante Grossereignisse zu bewältigen sind. Im Bereich des alltäglichen Dienstbetriebs wären mit Schengen/Dublin einige Koordinationsmassnahmen erforderlich.³¹

Organisatorisch wäre die Koordination u.a. aus finanziellen Gründen dort anzusetzen, wo bestehende polizeiliche 24-Stunden-Betriebe vorhanden sind.³² Im Bereich Koordination dürften somit gewisse zusätzliche Kosten entstehen. Diese werden durch einen deutlichen Mehrwert an Sicherheit kompensiert. Weiter dürfte die Schweiz mit Schengen/Dublin Einsparungen und Minderausgaben erzielen, die diesen Koordinationsaufwand mehr als wettmachen.

Bei ordentlichen und ausserordentlichen Grossereignissen könnte die Koordination über die Gruppe Operationen der KKPKS und das politische Pendant dazu, das GIP,³³ erfolgen. Das Bundeslagezentrum könnte die bereits im Rahmen von WEF und G8-Gipfel gemachten Erfahrungen als Nachrichtenverbund weiterhin nutzen.³⁴

Koordination im Bereich Daueraufgaben

Daueraufgaben:
- **Zusatzkosten und**
- **Zusatznutzen**

Ordentliche und ao Grossereignisse:
- **Operationen/KKPKS**
- **Nachrichtenverbund (BLZ)**

4 Finanzielle Aspekte in der Gesamtschau

Die finanziellen Aspekte aus den beiden Aufgabengebieten für USIS IV:

- Die zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung
 - und die Aufgabenerfüllung an der Grenze mit Schengen/Dublin
- werden im folgenden aus den verschiedenen Kapiteln zusammengetragen und der Übersichtlichkeit halber in Tabellenform dargestellt:

³¹ - Sicherstellung des Informationsflusses im Rahmen der intensivierten Landes- und Kantongrenzen überschreitenden Polizeizusammenarbeit,
- Zeitgerechte, landesinterne Verbreitung einsatzbezogener Informationen aus dem Ausland bzw. aus der Schweiz,
- Koordination der (gemeinsamen) Einsätze im Inland und von solchen mit dem Ausland,
- Rasche Reaktion auf veränderte Lagen,
- Betrieb eines transparenten Controlling-Systems.

³² Hier käme z.B. die Einsatzzentrale des Bundesamtes für Polizei in Frage, die mit Vertretern aus den verschiedenen Partnerorganisationen ergänzt werden könnte.

³³ Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen der KKJPD.

³⁴ Vgl. Ziff. 2.7.

Zusammenfassung finanzielle Aspekte Bundesaufgaben/Grenze

Bundes- aufgaben	Botschaftsschutz ³⁵	jährlich – 3.5 Mio. CHF
	Tiger/Fox	Einsparungen durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (GWK/Armee)
	Personenschutz ³⁶	Gewisse Einsparungen durch Einsatz der Armee (ca. 20-30 Kräfte)
Grenze	Variante Bund	Kostenneutral Koordinationsaufwand
	Variante Kantone	Aufbau von sehr viel Personal bei den Kantonen nötig Aufbau von Infrastruktur an Grenze nötig Spitzenbedarf bei Grossereignissen Koordinationsaufwand
	Variante Kombi	Kostenneutral Koordinationsaufwand ³⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Auftrag der Kostenneutralität für Bund und Kantone jedenfalls unter Berücksichtigung beider Aufgabengebiete (Grenze und Bundesaufgaben) eingehalten werden konnte.

³⁵ Hier wird die einstimmig vom Projektausschuss beantragte Variante berechnet, mit welcher eine subsidiäre Übergabe des stationären und des vorgelagerten stationären Botschaftsschutzes an das VBS unter Beibehaltung der mobilen Kontrollen bei der Polizei erfolgen soll (vgl. Ziff. 2.1).

³⁶ Ab ca. 2007 soll die Abkommandierung von professionellen Armeekräften an die Polizeikorps auch zur Unterstützung des Personenschutzes möglich sein. Dies bedingt zu Beginn die Investition eines gewissen Integrations- und Ausbildungsaufwandes.

³⁷ Einzig die bundesweite Koordination würde somit in der vom Projektausschuss beantragten Variante Kombi Kosten verursachen. Dies bringt jedoch klare Sicherheitsvorteile und Harmonisierungseffekte, die heute nicht zur Verfügung stehen. Die Übernahme von Schengen und Dublin würde für die Schweiz gewisse Einsparungen zur Folge haben. Im Bereich Dublin geht es vor allem um Minderausgaben für Zweitasyllgesuche und um Einsparungen im Bereich Visa. Schengen selbst hätte einen nicht bezifferbaren Sicherheitsgewinn zur Folge, der auf längere Sicht durch andere Massnahmen nicht erreicht werden kann.

1 Projektverlauf USIS

Im November 1999 setzten das EJPD und die KKJPD die Projektorganisation USIS¹ (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) mit dem Auftrag ein, das gesamte System der inneren Sicherheit zu überprüfen und Reorganisationsvorschläge zu unterbreiten.

1.1 USIS I

Am 5. April 2001 wurde der erste Bericht (USIS I²) der Öffentlichkeit vorgestellt. Dieser kam zum Schluss, dass die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikorps namentlich für die internationale Verbrechensbekämpfung, die Bewältigung der Migrationsprobleme und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben an ihre Grenzen stossen.

Ist-Zustand mit Stärken- und Schwächenanalyse

1.2 USIS II

1.2.1 Kernprobleme

Der Bericht USIS II³ vom 12. September 2001 bündelte die massgeblichen Herausforderungen im Bereich innere Sicherheit in drei Kernprobleme (Lücke, Regionalisierung, Grenze). Es wurden bei jedem Kernproblem grobe Sollvarianten für die Zukunft dargestellt sowie Sofortmassnahmen vorgeschlagen.

Bundesrat und KKJPD entschieden sich im Herbst 2001, im Bereich des Mangels an Polizeipersonal (Lücke) detailliert prüfen zu lassen, ob der Bund in Zukunft seine Polizeiaufgaben mit einer eigenen, neu zu schaffenden Polizeieinheit erfüllen solle oder ob die Polizeikräfte der Kantone diese Aufgaben mit zusätzlichem vom Bund mitfinanziertem Personal bewältigen sollen. Die Vertreterinnen und Vertreter der KKJPD sprachen sich ausschliesslich für die zweite Variante aus und damit für die Finanzierung kantonalen Kräfte durch den Bund. Bei der Zusammenarbeit an der Grenze wurden drei sehr unterschiedliche Varianten gewählt, die detailliert und unter Berücksichtigung der verschiedenen Szenarien einer Annäherung an den Sicherheitsraum der EU weiter zu prüfen waren.

Grobe Soll-Varianten für die Zukunft

1.2.2 Sofortmassnahmen

Bundesrat und KKJPD lösten zudem übereinstimmend in den folgenden Bereichen Sofortmassnahmen aus:

- **Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge:** Als Sofortmassnahme wurde beschlossen, mit den Polizeikorps der Schweiz,

¹ Weitere Informationen unter www.usis.ch.

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

³ USIS, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II, Grobe Sollvarianten, Sofortmassnahmen, 12. September 2001.

die weiterhin bereit sind, dem Bund Kräfte zur Erfüllung dieser Aufgabe zur Verfügung zu stellen, bindende Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Darüber hinaus sollten neben dem GWK zusätzlich professionelle militärische Mittel eingesetzt werden, was inzwischen auch umgesetzt wurde.

- **Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten (v.a. Botschaftsschutz):** Als Sofortmassnahme wurde die Aufstockung der Botschaftsschutzkräfte im Kanton Genf um 15 und in der Stadt Bern um 30 Kräfte beschlossen, was inzwischen ebenfalls umgesetzt wurde.
- **Gründung eines Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS):** Es wurde die Gründung eines nationalen Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS) beschlossen, dessen Ziel die Koordination der Informationsverarbeitung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen ist. Das PPS ist inzwischen konstituiert worden und hat seine Arbeiten aufgenommen. Darunter fällt als prioritäres Projekt die **Schaffung eines nationalen Polizeiindex**, der ebenfalls von Bundesrat und KKJPD als Sofortmassnahme beschlossen wurde. Es handelt sich um ein Verzeichnis, welches den polizeilich tätigen Organen der Schweiz erlaubt zu erfahren, ob und wo über eine verdächtige Person polizeiliche Informationen vorliegen.
- **Ausbau Schweizerisches Polizeiinstitut (SPI):** Schliesslich wurde beschlossen, die Beteiligung von Bund und Kantonen am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) auszubauen. Die Umsetzung dieser Massnahme wird im Lichte der Resultate der Arbeitsgruppe bildungspolitisches Gesamtkonzept für Polizei, Strafverfolgungs- und Justizbehörden der KKJPD⁴ neu geprüft werden.

Arbeitsgruppe Bildungspolitisches Gesamtkonzept

1.3 USIS III

Mit dem Bericht USIS III lag im Herbst 2002 die Detailstudie in rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und personeller Hinsicht vor. Beim Kernproblem Lücke wurde u.a. aufgezeigt, dass in der Schweiz rund 600 Polizeikräfte für die dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes gebunden sind und dass den kantonalen und städtischen Polizeikörper der Schweiz grob geschätzt rund 1'600 Polizeikräfte fehlen. Die Personalkosten von Polizei, Grenzwachtkörper und den professionellen Kräften der Armee wurden erhoben und einander gegenübergestellt. Beim Kernproblem Grenze wurde festgestellt, dass die Unterbestände im GWK aufgefüllt werden sollten. Das System von Schengen/Dublin und seine Wirkungen auf das schweizerische Sicherheitssystem bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz wurde erläutert. Schliesslich wurde der Bereich Bahnsicherheit sowie die damit zusammenhängende Frage erörtert, wie weit private Sicherheitsunternehmen im Polizeibereich eingesetzt werden können.

Detailstudie in rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und personeller Hinsicht

⁴ Der abschliessende Projektbericht wird im Frühjahr 2004 erwartet.

1.3.1 Unterschiedliche Haltungen von Bundesrat und KKJPD

Der Bundesrat äusserte sich zunächst am 23. Oktober 2002 zu USIS III und beauftragte EFD, EJPD und VBS unter anderem damit, ein Aussprachepapier über ausgewählte Fragen der inneren Sicherheit vorzulegen. Dieses Aussprachepapier wurde vom Bundesrat am 6. November 2002 zur Kenntnis genommen. Es hielt im Wesentlichen fest, dass auf die Schaffung neuer Einnahmen zu Gunsten der inneren Sicherheit verzichtet werde und die Armee dauerhaft und verstärkt zur Unterstützung im Bereich Grenz-, Konferenz- und Objektschutz eingesetzt werden solle.

Am 14. November 2002 fällte die KKJPD im Wesentlichen gegenteilige Beschlüsse und wandte sich unter Hinweis auf die Bundesverfassung insbesondere gegen einen Dauereinsatz der Armee in der inneren Sicherheit.

1.3.2 Aussprache vom 14. Februar 2003 zwischen einer Delegation des Bundesrates und dem Vorstand der KKJPD

Mit dem Ziel der Bereinigung der Differenzen zwischen der KKJPD und dem Bundesrat und der Festlegung der zukünftigen Ausrichtung in der inneren Sicherheit der Schweiz fand am 14. Februar 2003 eine Aussprache⁵ statt. Zwar hielten die Kantonsvertreter daran fest, dass die Armee in der inneren Sicherheit keine Daueraufgaben übernehmen dürfe, sie bekundeten jedoch Verständnis für das finanzpolitisch Machbare. Das weitere Vorgehen wurde wie folgt festgelegt:

- USIS wird zu Ende geführt.
- Auf politischer Ebene werden neue Leitplanken gesetzt.
- Zu diesem Zweck findet so bald als möglich eine Klausur im gleichen Rahmen statt.

1.3.3 Klausur vom 5. Mai 2003 zwischen einer Delegation des Bundesrates und dem Vorstand der KKJPD

Am 5. Mai 2003 fand die Klausur statt.⁶ Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Aufgrund eines Gutachtensentwurfs von Prof. Dr. René Rhinow zu Fragen der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Dauereinsätzen der Armee im

⁵ Teilnehmer waren seitens des Bundesrates die Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, der Vorsteher des VBS, Bundesrat Samuel Schmid, und der Vorsteher des EFD, Bundesrat Kaspar Villiger. Auf Seiten der KKJPD nahm der erweiterte Vorstand unter dem Vorsitz von Regierungsrat Jörg Schild (BS) teil (Regierungsräte Dora Andres (BE), Micheline Spoerri (GE), Luigi Pedrazzini (TI), Markus Notter (ZH), Jean-Claude Mermoud (VD), Andreas Koellreuter (BL)).

⁶ Teilnehmer waren seitens des Bundesrats die Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, der Vorsteher des VBS, Bundesrat Samuel Schmid, und der Vorsteher des EFD, Bundesrat Kaspar Villiger. Auf Seiten der KKJPD nahm der Vorstand unter dem Vorsitz von Regierungsrat Jörg Schild (BS) teil (Regierungsräte Dora Andres (BE), Andreas Koellreuter (BL), Jean-Claude Mermoud (VD), Markus Notter (ZH)).

Rahmen der inneren Sicherheit vom 1. Mai 2003⁷ einigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf, dass der **Einsatz der Armee** zulässig sei, solange die Kantone nicht in der Lage seien, die Polizeiaufgaben des Bundes selber zu erfüllen. Es bestand Konsens darüber, dass der subsidiäre Einsatz der Armee auch von längerer Dauer sein könne. Weiter wurde festgelegt, dass eine Beteiligung des Bundes zur Füllung der Lücke im kantonalen Bereich nicht zur Diskussion stehe.

- Bei den weiteren Arbeiten von USIS solle vorwiegend die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beim "**courant normal**" (**Grundlast**) untersucht werden und es gehe nicht um die Abdeckung eines Spitzenbedarfs in Ausnahmesituationen.
- Die **sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung** sollen in Bezug auf Führung im Einsatz, Einsatzmittel sowie Kostenaufteilung einzeln untersucht werden. Dies wird im Kapitel 3 dieses Berichts dargestellt. Der Vorschlag, Polizeikräfte der Kantone und Städte für die Erfüllung von polizeilichen Bundesaufgaben während einer längeren Dauer an den Bund abzugeben, wurde verworfen.
- Im Bereich **Grenze** wurde festgelegt, dass die Aufgabe dem Bund obliegen solle. Es wurde ein Konzept in Auftrag gegeben, wie die Sicherheitsstrukturen der Schweiz bei einem allfälligen Beitritt zu Schengen/Dublin umgestaltet werden könnten. Zudem müsse untersucht werden, mit welchen Kräften eine kurzfristige Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze - wie es Schengen bei erhöhtem Sicherheitsbedarf in bestimmten Fällen zulässt - gewährleistet werden könne.
- Die vom Bundesrat am 6. November 2002 beschlossene Regelung, bis zu einem Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin die **Personenkontrollen in den internationalen Zügen** neu durch das GWK vollziehen zu lassen, um Synergien zu gewinnen, solle umgesetzt werden. Die Kontrollen in den Grenzbahnhöfen und den Flughäfen sollen weiter durch die Kantone, ohne Entschädigung des Bundes, erfolgen.

1.3.4 Neuer Auftrag vom 1. Juli 2003

Vom 1. Juli 2003 datiert der neue Auftrag für die Projektorganisation von USIS der Vorsteherin des EJPD und der Präsident der KKJPD. Demzufolge ist eine Optimierung des Systems der inneren Sicherheit mit den bestehenden Möglichkeiten (unter Einschluss der Möglichkeiten der Armee) im bestehenden Finanzrahmen zu prüfen.

⁷ Die Schlussfassung des Gutachtens zur Frage der Verfassungsmässigkeit von sogenannten Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit, von Prof.Dr.iur. René Rhi-now, stammt vom 1. September 2003 und kommt zu den gleichen Ergebnissen.

Als Rahmenbedingungen wurden definiert:

- "Die Lösungen müssen für Bund und Kantone kostenneutral sein, wobei Umlagerungen möglich sind.
- Es sind die praktischen Auswirkungen auf Entscheidungs- und Arbeitsabläufe zu untersuchen.
- Es sind Schnittstellen und Reibungsflächen aufzuzeigen.
- Darstellung der Kostenfolgen."

Überdies wurden folgende Eckwerte vorgegeben:

- "Keine einschneidenden Änderungen der heutigen Sicherheitsstrukturen.
- Die Polizeihöhe bleibt bei den Kantonen.
- Keine Mehrkosten für die Kantone und den Bund.
- Der Sicherheitsstandard bleibt mindestens gewahrt.
- Lösungen anstreben, die möglichst dem Grundsatz "1 Raum/1 Auftrag/1 Kommando" entsprechen."

1.3.5 Neue Projektorganisation

Anstelle der bisherigen Projektorganisation mit den Teilprojektgruppen Strategie, Ressourcen, Recht und Informatik wurden zwei neue Arbeitsgruppen (Bundesaufgaben/Grenze) gebildet.

1.3.6 Neuer Zeitplan

Die Ergebnisse von USIS IV sind den Projektverantwortlichen gemäss Auftrag vom 1. Juli 2003 bis Ende November 2003 (Vorsteherin EJPD, Präsident KKJPD) vorzulegen.

1.3.7 Arbeitsweise

Nach Erteilung des Auftrags vom 1. Juli 2003 wurden die Arbeitsgruppen konstituiert und Experten hinzugezogen.⁸

Es wurden die folgenden Sitzungen und Workshops zu USIS IV durchgeführt:

5. September 2003	Workshop Bundesaufgaben
18. September 2003	Projektausschuss
29. September 2003	Workshop Grenze
13. Oktober 2003	Sitzung Bundesaufgaben
22. Oktober 2003	Projektausschuss
3. November 2003	Sitzung Grenze
12. November 2003	Projektausschuss
19. November 2003	Projektausschuss

⁸ Die Arbeitsgruppen setzten sich wie folgt zusammen:

Arbeitsgruppe Bundesaufgaben:

- Madarász Zsolt, Stv Direktor Bundesamt für Polizei (Vorsitz),
- Berger Daniel, Chef/Stv USC Operationen, Abteilung Führung und Einsatz (VBS),
- Blumer Daniel, Kommandant Stadtpolizei Bern,
- Haldimann Urs, Leiter Kompetenzzentrum Internationales (BAZL),
- Maury Gérard, Chef police sec. internat. canton de Genève,
- Noth Jürg, Chef Grenzwachtkorps (EZV, EFD),
- Reinhardt Markus, Kommandant Kantonspolizei Graubünden,
- Rüschi Peter, Kdo FWK Region 9 RP MP XXI (VBS).

Experten:

- Brefin André, Stv Chef BSD (Bundesamt für Polizei),
- Hegg Beat, Generalsekretär KKJPD,
- Herrli Christoph, Ausgabenpolitik (EFV),
- Hürlimann Urs, Kommandant Zuger Polizei, ab 1. Januar 04 Chef Mil Sich,
- Kläy Michael, Chef BSD (Bundesamt für Polizei),
- Probst Roland, Chef Sektion Aufgabenvollzug, Grenzwachtkorps (EZV, EFD).

Arbeitsgruppe Grenze:

- Grütter Peter, Kommandant Kantonspolizei Zürich (Co-Vorsitz),
- Noth Jürg, Chef Grenzwachtkorps (EZV, EFD) (Co-Vorsitz),
- Berger Daniel, Chef/Stv USC Operationen, Abteilung Führung und Einsatz (VBS),
- Häni Christoph, Chef Geschäftskontrolle/Planung (IMES),
- Madarász Zsolt, Stv Direktor Bundesamt für Polizei,
- Maury Gérard, Chef police sec. internat. canton de Genève,
- Piazzini Romano, Kommandant Kanton Tessin,
- Rüschi Peter, Kdo FWK Region 9 RP MP XXI (VBS),
- Von Arb Urs, Stv Hauptabteilungschef Aufnahme und Rückkehr (BFF),
- Zalunardo Roberto, Kommandant Kantonspolizei Basel-Stadt.

Expertinnen und Experten:

- Borer Léon, Kommandant Kantonspolizei Aargau,
- Hegg Beat, Sekretär KKJPD,
- Herrli Christoph, Ausgabenpolitik (EFV),
- Jametti Greiner Monique, Vizedirektorin BJ (EJPD),
- Künzle Willi, Grenzwachtkommandant Zollkreisdirektion I (EZV, EFD),
- Rauber Andrea, Integrationsbüro EDA/EVD.

2 Strategisches Umfeld

2.1 Bedrohungslage

Die Analyse der Bedrohungslage der inneren Sicherheit der Schweiz in den Berichten USIS I,⁹ II¹⁰ und III¹¹ bleibt in den Grundzügen aktuell.

2.2 Verstärkte Unterstützung der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit

Am 6. November 2002 entschied der Bundesrat unter anderem, die Armee im Bereich Grenz-, Konferenz- und Objektschutz verstärkt und dauernd zur Unterstützung der Polizei einzusetzen.

Die Armee-Einsätze zur Unterstützung der inneren Sicherheit sind dabei immer subsidiär und die Armeekräfte sind jeweils den zivilen Behörden zu unterstellen (Einsatzunterstellung). Zwar kann die Armee – vor allem wenn die Ausbildung an die neuen Bedürfnisse angepasst wird – relativ weitgehende Aufgaben im Polizeibereich erfüllen, jedoch muss festgestellt werden, dass beim unfriedlichen Ordnungsdienst die Grenze erreicht wird. Aus staatspolitischen und historischen Gründen wäre es nicht opportun, die Armee in der direkten Auseinandersetzung mit Bürgerinnen und Bürgern einzusetzen.

- **Subsidiarität**
- **Kein Einsatz im unfriedlichen Ordnungsdienst**
- **Einsatzunterstellung**

Trotz der verstärkten Armee-Einsätze im Inneren besteht somit nach wie vor eine Lücke im Schweizerischen Sicherheitsdispositiv. Im unfriedlichen Ordnungsdienst – und das hat sich auch am WEF 2003 und am G8-Gipfel gezeigt – müssen weiterhin u.U. ausländische Polizeikräfte um Unterstützung ersucht werden.¹² Ein gewisser Bereich der Lücke beim Bund kann durch die Armeeverstärkung gefüllt werden. Der Mangel an Polizeikräften in den Kantonen und Städten bleibt jedoch weitgehend bestehen.

Mangel an Polizeikräften bleibt, vor allem in den Kantonen und Städten

2.2.1 Kräfteaufwand der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit der Jahre 2000 bis 2002

In USIS III wurde die Entwicklung der Einsatztage der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit in den Jahren 1996-2001 dargestellt und beurteilt.¹³ Die Armee leistete in dieser Periode insgesamt durchschnittlich ca. 65'360 Dienstage pro Jahr. Im folgenden wird die Entwicklung der Dienstage der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit ab 2000-2002 detailliert dargestellt. Während sich die Einsätze der Jahre 2000 und 2001 noch in etwa im Rahmen des Durchschnitts

⁹ Vgl. USIS I, S. 34-47.

¹⁰ Vgl. USIS II, S. 5 f.

¹¹ Vgl. USIS III, S. 10-12.

¹² Die bilateralen Polizeiverträge mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein sehen eine solche gegenseitige Unterstützung mit Polizeikräften vor.

¹³ Vgl. USIS III, S. 89 ff.

der Vorjahre bewegten, stiegen sie im Jahre 2002 um mehr als das Doppelte an.

2002:
*Verdoppelung der
subsidiären Armee-
Einsätze*

Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit in den Jahren 2000 – 2002

Diensttage	2000	2001	2002
Aufwand VBS für Botschaftsbewachungen			
Profikräfte	12'900	20'260	54'639
Durchdiener (Miliz)	---	1'925	20'876
WK-Truppen (Miliz) ¹⁴	---	---	25'695
Total Botschaftsschutz	12'900	22'185	101'210
Aufwand VBS für TIGER/FOX-Einsätze			
Profikräfte	---	---	Tiger: 4'158 Fox: 404
Durchdiener (Miliz)	---	---	
WK-Truppen (Miliz)	---	---	
Total Tiger/Fox	---	---	4'562
Aufwand VBS für Aufgaben des Bundessicherheitsdienstes¹⁵			
Profikräfte	---	512	3'416
Durchdiener (Miliz)	---	---	---
WK-Truppen (Miliz)	---	---	---
Total Aufgaben BSD	---	512	3'416
Aufwand VBS für den Konferenzschutz			
Profikräfte	5'763	4'109	132
Durchdiener (Miliz)	---	---	---
WK-Truppen (Miliz)	3'645	2'175	2'522
Total Konferenzschutz	9'408	6'284	2'654
Aufwand VBS für die restlichen subsidiären Sicherungseinsätze der Armee¹⁶			
Profikräfte	396	1'804	3'416
Durchdiener (Miliz)	---	---	---
WK-Truppen (Miliz)	---	---	---
Total restliche Subs Sicherungseinsätze	396	1'804	3'416
Aufwand VBS zur Verstärkung des Grenzwachtkorps			
Profikräfte	36'540	39'000	40'031
Durchdiener (Miliz)	---	---	---
WK-Truppen (Miliz)	---	---	---
Total Verstärkung GWK	36'540	39'000	40'031
Total Aufwand VBS	59'244	69'785	155'289

¹⁴ WK-Truppen beinhalten auch sogenannte Profi-Milizkräfte (zivile Polizisten, die Militärdienst leisten und vor allem im Schutzdetachment Bundesrat und als Instruktoren eingesetzt werden).

¹⁵ Z.B. Eingangskontrollen im Bundeshaus.

¹⁶ Hier geht es z.B. um Bewachungsaufgaben und den Schutz vor Plünderungen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen (Überschwemmungen in Brig, Randa).

2.2.2 Erwarteter Kräfteaufwand der Armee zu Gunsten ziviler Behörden (Existenzsicherung) und friedensunterstützende Einsätze (PSO) im Jahre 2003

Für das Jahr 2003 und die Folgejahre ist aus folgenden Gründen eine noch weitergehende Steigerung der subsidiären Armee-Einsätze zu erwarten:

- **Beschluss des Bundesrates vom 6. November 2002:** Die Armee soll dauernd und verstärkt in der inneren Sicherheit eingesetzt werden und die zivilen Behörden insbesondere im Bereich Grenz-, Konferenz- und Objektschutz entlasten.
- **Beschluss des Bundesrates vom 14. März 2003:** Zur Verstärkung der Unterstützung des Grenzwachtkorps mit professionellen Kräften der Armee ab April 2003 bis April 2004 wendete das VBS bis zum 31. Juli 2003 bereits 35'518 Dienstage auf.
- **Zahlreiche polizeiliche Grossereignisse im Jahre 2003:** U.a. WEF in Davos; Ski-WM in St. Moritz; G 8 Gipfel in Evian; WSIS in Genf.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Hochrechnung der für die Armee im Jahr 2003 zu leistenden Dienstage¹⁷ sowie der gesamten Dienstage seit Beginn der Einsätze.

¹⁷ Nicht einberechnet wurde das WSIS (World Summit On The Information Society) vom 10.-12. Dezember 2003 in Genf.

Hochrechnung Dienstage der Armee für das Jahr 2003

Operation	Einsatzdauer	Dienstage 2003	Dienstage total seit Beginn des Einsatzes	Auftrag/Besonderes
Subsidiäre Sicherungseinsätze				
GEPARD TRE*	09.10.96-02.04.03	FWK 4'278	FWK 63'699	Schutz bedrohter Einrichtungen in Zürich (Konsulate)
SECURITY*	27.10.01-02.04.03	FWK 6'510	FWK 34'914	Schutz bedrohter Einrichtungen in Genf (Botschaften/Residenzen)
GEPARD CINQUE*	17.12.01-02.04.03	DD 6'762 Miliz ¹⁸ 8'457 FWK ---	DD 29'563 Miliz 34'152 FWK 2'079	Schutz bedrohter Einrichtungen in Bern (Botschaften/Residenzen)
AMBA CENTRO Bern	03.04.03-30.06.04	DD 120 Miliz 55'824	DD 120 Miliz 55'824	Schutz bedrohter Einrichtungen in Bern (Botschaften/Residenzen)
AMBA CENTRO Genf	03.04.03-30.06.04	DD --- Miliz 55'490	DD --- Miliz 55'490	Schutz bedrohter Einrichtungen in Genf (Botschaften/Residenzen)
AMBA CENTRO Zürich	03.04.03-30.06.04	DD --- Miliz 32'476	DD --- Miliz 32'476	Schutz bedrohter Einrichtungen in Zürich (Konsulate)
LITHOS	01.04.98-läuft noch	FWK 63'019	FWK 201'300	Verstärkung des GWK bei der Sicherung der Landesgrenze
AIGLE	29.04.98-läuft noch	FWK 8'342	FWK 34'990	Schutz der Botschaftsangehörige und deren Gebäude in Algerien
CHECKPOINT	01.10.01-läuft noch	FWK 3'151	FWK 7'079	Unterstützung der Zutrittskontrolle beim Parlamentsgebäude
TIGER und FOX	01.01.02-läuft noch	FWK 5'367	FWK 9'944	Unterstützung des Bundessicherheitsdienstes bei der Flugsicherung
WEF 03	06.01.-31.01.03	FWK 4'414 Miliz 12'566 LW ¹⁹ 2'336	FWK 4'414 Miliz 12'566 LW 2'336	Unterstützung der KAPO Graubünden bei der Sicherung des WEF 03
MONDIALE (Ski WM St. Moritz)	28.01.-17.02.03	FWK --- Miliz 6'550	FWK --- Miliz 6'550	Assistenzdienst: 28.01.-17.02.03 (VEMZ: 13.01.-27.01.+18.-20.02.03)
COLIBRI	15.05.-24.06.03	FWK/MP 1'433 Miliz 80'981 LW 7'242	FWK/MP 1'433 Miliz 80'981 LW 7'242	Unterstützung der KAPO GE, VD, VS bei der Sicherung des G8-Gipfels

Total Miliz (WK, Rekr., Freiwillige): 252'344

Total Miliz (Durchdiener): 6'882

Total Berufsmilitär (FWK/LW): 106'092

Total 365'318

* = werden seit 3.04.03 als Einsatz "AMBA CENTRO" weitergeführt

¹⁸ Miliz beinhaltet in dieser Tabelle und den folgenden Angehörigen von WK-Truppen, Rekruten und Freiwillige (für PSO-Einsätze).

¹⁹ LW = Luftwaffe.

Operation	Einsatzdauer	Dienstage 2003	Dienstage total seit Beginn des Einsatzes	Auftrag/Besonderes
Katastrophenhilfe				
Erdbeben Algerien	22.05.- 26.05.03	Miliz 195 DD ---	Miliz 195 DD ---	Suche nach verschütteten Personen
Waldbrand in Leuk	14.08.- 05.09.03	Miliz 2'401 LW 361	Miliz 2'401 LW 361	Unterstützung des Kantons Wallis bei der Waldbrandbekämpfung

Total Miliz (WK, Rekr., Freiwillige): 2'596

Total Berufsmilitär (FWK/LW): 361

Total 2'957

Unterstützungseinsätze (VEMZ)²⁰					
EXPO 02 (VEMZ)	1999- 29.08.03	FWK --- Miliz 4'399	FWK --- Miliz 52'327	Unterstützung der Expo 02 (Auf- und Abbau, Sicherheit während Ausstellung)	
Ski WM St. Moritz (VEMZ)	13.01.- 20.02.03	FWK --- Miliz 2'379	FWK --- Miliz 3'100	VEMZ: 13.01.-27.01. + 18.-20.02.03 (Assistenzdienst): 28.01.-17.02.03	
VEMZ übrige	laufend	Diverse 25'507 Miliz ---	Diverse 25'507 Miliz ---	Diverse Einsätze im Rahmen der VEMZ	

Total Miliz (WK, Rekr., Freiwillige): 32'285

Total 32'285

Peace Support Operations (PSO)					
PSO	laufend	Miliz 10'458	Miliz 10'458	Grösstenteils Einsätze als Militärbeobachter	
SWISSCOY	16.08.99- läuft noch	Miliz 68'948 FWK --- FWK/MP 4'891	Miliz 229'493 FWK 20'963 FWK/MP 8'886	Logistik- und Genieeinsatz zu Gunsten AUCON/KFOR	
KAMIBES	laufend	FWK 942 Miliz 2'041	FWK 942 Miliz 2'041	Diverse Einsätze weltweit zur Kampfmittelbeseitigung	
UNMOVIC	18.11.02- 28.01.03	FWK 299	FWK 564	Logistische Unterstützung der UNO in Irak	
ISAF	08.03.03-	FWK --- Miliz 598	FWK --- Miliz 598	Einsatz im Stab des deutschen Kontingents im Bereich Operationen	

Total Miliz (WK, Rekr., Freiwillige): 82'045

Total Berufsmilitär (FWK/LW): 6'132

Total 88'177

Gesamttotal	2003:	488'737
--------------------	--------------	----------------

Davon Miliz (WK, Rekr., Freiwillige): 369'270 75.6%

Miliz (Durchdiener): 6'882 1.4%

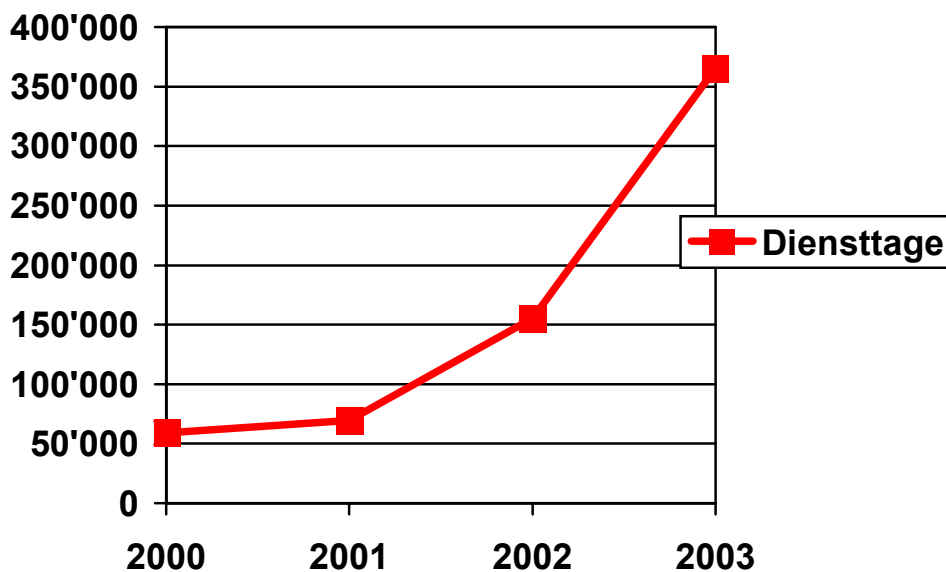
Berufsmilitär (FWK/LW): 112'585 23.0%

²⁰ Verordnung vom 8. Dezember 1997 über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten (VEMZ; SR 510.212): Aufgaben im Rahmen der VEMZ sind z.B. die Unterstützung der Expo 02 (Auf- und Abbau, Sicherheit während der Ausstellung); Einsatz bei der Ski-WM in St. Moritz etc.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Armeeeinsätze zu Gunsten der Polizei. Während im Jahre 2000 noch 59'244 Diensttage und im Jahr 2001 69'785 Diensttage geleistet wurden, verdoppelte sich die Anzahl Diensttage im 2002 (155'289 Diensttage). Die Hochrechnung für das Jahr 2003 (365'318 Diensttage) ergibt gegenüber 2002 erneut mehr als eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr.

**2003:
Erneute Verdoppelung der subsidiären
Armee-Einsätze**

Entwicklung der Armee-Einsätze zu Gunsten der Polizei



Ab dem Jahre 2004 könnten zusätzliche Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich des Bundes verstärkt der Armee übergeben werden,²¹ weshalb der Trend der subsidiären Sicherheitseinsätze der Armee für die nächsten Jahre voraussichtlich ungebrochen nach oben weisen wird.

2.2.3 Dauerhafte Unterstützung des GWK durch die Armee

Das GWK verfügt seit Jahren über zu wenig Personal und wurde deshalb vom FWK ab 1998 bis im Frühjahr 2003 permanent mit 150 Personaleinheiten unterstützt. Dies entspricht aufgrund des Sozialfaktors²² effektiv 100 einsetzbaren Kräften, die täglich während 8 Stunden für das GWK im Einsatz sind. Der Unterbestand im GWK umfasst 200 Personaleinheiten.²³

²¹ Vgl. BRB vom 6. November 2002 ausgewählte Fragen zum System der inneren Sicherheit, Ziff. 4 und 5.

²² Für kurze Einsätze wird in der Regel mit einem Sozialfaktor von 1.4 gerechnet. Bei FWK-Einsätzen zu Gunsten des GWK ist der **Sozialfaktor (SF) bei 1.5**: Das bedeutet, dass bei normaler Arbeitstätigkeit von 8 Stunden pro Tag während des ganzen Jahres 1.5 Personen für eine Arbeitsstelle benötigt werden. Dies kommt daher, dass Krankheit, Ferien und andere Abwesenheiten einkalkuliert sind. 150 Kräfte mit einem Sozialfaktor von 1.5 berechnet entsprechen somit 100 Personaleinheiten, die effektiv im Einsatz stehen.

²³ Vgl. dazu USIS III, S. 58 f. Der Effektivbestand des GWK betrug im April 2002 ohne Aspiranten 2'006 Kräfte.

Mit Beschluss vom 6. November 2002 verfügte der Bundesrat vorwiegend aus finanzpolitischen Überlegungen die dauerhafte und verstärkte Unterstützung des GWK mit Mitteln der Armee in dem Ausmass, dass das GWK seinen Personalunterbestand ausgleichen (200 Personaleinheiten) und die Kontrollen in den internationalen Zügen übernehmen kann (zusätzlich 90 Personaleinheiten).

Der Bundesrat nahm am 14. März 2003 vom Bericht des EFD und des VBS über die dauerhafte und verstärkte Unterstützung des Grenzwachtkorps durch Mittel des VBS Kenntnis. Zusammenfassend beinhaltet dieser Beschluss:

- Eine Aufstockung des GWK mit professionellen Kräften der Armee ab 1. April 2003 bis 30. Juni 2004 von 150 auf 290 Personenjahre.²⁴
- Einen Auftrag an VBS und EFD zu prüfen, ob ab Mitte 2004 ein bestimmter Teil der Unterstützung des GWK vom FWK auf Infanterie-Durchdiener übertragen werden könne und ob insbesondere die Ausbildung der Durchdiener modifiziert werden müsse.
- Einen Auftrag an VBS, EFD und EJPD zu prüfen, wie eine unbefristete Weiterführung dieser Verstärkungsmassnahmen verfassungsrechtlich und im Rahmen des geltenden Gesetzesrechts zu beurteilen sei und ob allenfalls besondere organisationsrechtliche Massnahmen erforderlich seien.
- Eine Ermächtigung an das EFD, die im Zusammenhang mit dieser Verstärkung notwendigen Nachtragskredite von insgesamt CHF 5.41 Mio.²⁵ für das Jahr 2003 zu beantragen.

April 2003-Ende Juni 2004:
Permanent 290 Angehörige des FWK

Ab Mitte 2004:
Eventuell teilweise Durchdiener?

Nachtragskredite:
CHF 5.41 Mio.

2.2.4 Verfügbarkeit der Armee für die Verstärkung im Bereich der inneren Sicherheit

Es stellt sich die Frage, ob die Verfügbarkeiten der Armee für Unterstützungseinsätze zu Gunsten Polizei und GWK nach dem Planungsstand von Armee XXI insgesamt ausreichen.

2.2.4.1 Verfügbarkeiten der Armee 95

Durchschnittlich waren in der Armee 95 pro Woche 1'200 Mann im Einsatz, davon ca. 300 Profis, ca. 800 WK-Soldaten und ca. 100 Durchdiener.²⁶ Diese Kräfte nahmen subsidiäre Sicherheitseinsätze, Unterstützungseinsätze gemäss VEMZ,²⁷ Peace Support Operations (PSO) und Katastrophenhilfeinsätze (KataHi Ei) wahr.

Ein Soldat leistete jährlich gesamthaft 19 Dienstage. Netto war er 10 Tage einsetzbar. Die restlichen 9 Tage wurden für die Mobilmachung, die einsatzbezogene Ausbildung, den Urlaub und die Demobilmachung aufgewendet.

²⁴ Auch hier gilt der Sozialfaktor 1.5, das heisst, es handelt sich um rund 200 Personaleinheiten die effektiv im Einsatz stehen. Vgl. dazu Fussnote 22.

²⁵ Die Nachtragskredite von CHF 5.41 Mio. sind im einzelnen wie folgt gegliedert:

- Zusatzkosten im Bereich Führung, Betreuung und Diensterteilung der Festungswächter sowie Vergütungen für Sonntags- und Nachtdienst: CHF 1.39 Mio.;
- Einmalige Investitionen im Materialbereich (Funk, Fahrzeuge, Mobiltelefonie, Ausrüstung): CHF 2.72 Mio.;
- Zusatzkosten für Unterkunft, Verpflegung, Transporte: CHF 1.75 Mio.

²⁶ Pilotversuch für die Jahre 2001/2002.

²⁷ Vgl. Fussnote 20.

2.2.4.2 Verfügbarkeiten der Armee XXI, Stand Mitte 2002

In USIS III²⁸ wurden die Verfügbarkeiten geeigneter Truppen der Armee XXI für subsidiäre Sicherungseinsätze nach dem Planungsstand im Sommer 2002 wie folgt quantifiziert:

²⁸ Vgl. Bericht USIS III, S. 22 f.: Tabelle gemäss VBS vom 2. Juli 2002 mit Modifikationen. Als weitere Kräfte, die "unter Inkaufnahme von Abstrichen bei der Ausbildung zur Hauptaufgabe", auch für subsidiäre Sicherungseinsätze in Frage kommen, nannte das VBS die Kampftruppen (16 Inf Bat, 16 Pz Gren Kp). Ihre Verfügbarkeit lasse sich nicht quantifizieren, da die Kräfte "unregelmässig, gemäss WK-Tableau" verfügbar seien. Diese Einschränkung gelte generell bei allen Milizkräften: Sie stünden jeweils nur während der Dauer ihrer Wiederholungskurse zur Verfügung.

Verfügbarkeiten der Armee XXI für Subs Si Ei gemäss USIS III

	Bestand	Einsatz	Problemfelder
WK-Truppen	450 Kräfte	- Je drei Wochen - Entspricht 164'250 Diensttagen pro Jahr	Bei Planung und Einsatz zu vieler WK-Truppen für Subs Si Ei: - Reduzierte Kapazität für KataHi und VEMZ Einsätze - Verknappung der Zeit für Aus- bildung - Kernkompetenz Verteidigung und Raumsicherung werden in Frage gestellt
Mil Sich Profis	300 Kräfte ²⁹ (gesamt 565 ³⁰)	- Kurzfristig ³¹ : 300 - Mittelfristig ³² : 100 - Langfristig ³³ : 50 - Entspricht maximal bei Einsatz der 300 Kräfte 66'000 Diensttagen pro Jahr	Werden die Mil Sich Profis darüber hinaus für Aufgaben gebunden, bedeutet dies ein Abbau der Reser- ven (für die Reaktion in Krisenfäl- len) und der Ausbildung
Durchdiener für Subs Sich Ei	100 Kräfte	Entspricht 36'500 Diensta- gen pro Jahr	Erst ab 2006 langfristig einsetzbar (z.Z. Probleme in der Rekrutierung)
Durchdiener für Grenzschutz	100 Kräfte	Entspricht 36'500 Diensta- gen pro Jahr	Erst ab 2006 langfristig einsetzbar (z.Z. Probleme in der Rekrutierung)
MP- Schutzdeta- chement ³⁴	20 Kräfte (gesamt 34)	Entspricht 4'400 Diensta- gen pro Jahr	Erst ab 2006 einsetzbar
Total	970	Maximal 307'650 Dienst- tage pro Jahr	Ab ca. 2006

Im Jahre 2003 wird die Armee gemäss Hochrechnungen des VBS während 365'318 Diensttagen für subsidiäre Sicherungseinsätze im Einsatz stehen³⁵. Hinzu kommen die Einsatztage für Katastrophenhilfe³⁶ (2'957), Unterstützungs-
einsätze (32'285) und PSO (88'177), gesamthaft 488'737 Dienstage.³⁷

²⁹ Die für kurzfristige Einsätze verfügbare Anzahl AdA Mil Sich summieren sich auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre auf 300 Personaleinheiten. Die restlichen AdA Mil Sich (Differenz zwischen dem maximalen Stellenkontingent und 300) sind aufgrund des aktuellen Stellenkontingents u.a. für MP/Mil Sich Aufgaben der Armee bzw. Ausbildungsunterstützung im Bereich der Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe oder anderen Aufgaben eingesetzt. Zusätzlich beinhaltet das maximale Stellenkontingent die AdA Mil Sich in Ausbildung und die krankheitshalber oder aus anderen Gründen abwesenden AdA Mil Sich. Die Aufteilung verändert sich laufend und situativ.

³⁰ Kann aufgrund der neuen Stellenkontingente ändern.

³¹ Einsatz bis zu 2 Wochen Es können mehrere Einsätze pro Jahr à 2 Wochen erfolgen.

³² Einsatz während 2-6 Wochen (pro Einsatz). Es können mehrere Einsätze pro Jahr à 2-6 Wochen erfolgen.

³³ Einsatz während 6 Wochen bis zu einem Jahr (pro Einsatz). Es können mehrere Einsätze pro Jahr à 6 Wochen bis zu einem Jahr erfolgen.

³⁴ Das MP Schutz Det mit 34 Etatstellen wird in ca. 2 Jahren im VBS aufgebaut sein. Die Aus- und Weiterbildung erfolgt durch das Schutzdetachment Bundesrat. Netto sind ca. 20 Kräfte einsetzbar, dies entspricht 4'400 Diensttagen pro Jahr. Diese Kräfte sind genügend ausgebildet, um - in die Polizeikörper abkommandiert - Personenschutzaufträge wahrnehmen zu können. Mögliche Einsatzgebiete des MP Schutz Det: Begleitung von Magistraten ins Ausland, Personenschutz im Inland zur Abdeckung von Spitzen im Bereich Personenschutz bei Grossereignissen (z.B. Konferenzen).

³⁵ Vgl. Ziff. 2.2.2.

³⁶ Statistisch gesehen ereignet sich in der Schweiz alle neun Jahre eine grössere Naturkatastrophe, die 50'000 Dienstage Einsatz benötigt.

³⁷ Vgl. dazu die detaillierte Tabelle in Ziff. 2.2.2.

Die Leistungskraft der Armee XXI ist um 30 Prozent geringer als die der Armee 95. Aufgrund des kleineren Bestands wäre die Armee XXI unter Annahme der ursprünglichen Planung von Mitte 2002 lediglich noch in der Lage, maximal 307'650 Dienstage für Einsätze zu Gunsten ziviler Organe (subsidiäre Sicherungseinsätze, Katastrophenhilfe, Unterstützungseinsätze, Peace Support Operations) zur Verfügung zu stellen. Würden sich im Jahre 2004 gleich viele Einsätze für die Armee ergeben wie im Jahre 2003, wären somit lediglich noch 63 Prozent aller Einsätze erfüllbar.

2.2.4.3 Neue Einsatzplanung der Armee für Einsätze zu Gunsten ziviler Behörden

Die Einsatzplanung der Armee XXI musste aufgrund dieser Lücke neu konzipiert und die Armee einsatzorientiert ausgerichtet werden. Sie sieht wie folgt aus:

Bestände der Armee 95 für Subs Si Ei, Stand Oktober 2003

	Bestand	Einsatz	Problemfelder
WK-Truppen	500 Kräfte dauernd im Einsatz	- Je drei Wochen - Entspricht 182'500 Diensttagen pro Jahr	
Mil Sich Profis	300 Kräfte ³⁸ (gesamt 565 ³⁹)	- Kurzfristig ⁴⁰ : 300 ⁴¹ - Mittelfristig ⁴² : 100 - Langfristig ⁴³ : 50 - Entspricht maximal bei Einsatz der 300 Kräfte 66'000 Dienst- tagen pro Jahr	Werden die Mil Sich Profis darüber hinaus für Aufgaben gebunden, be- deutet dies ein Abbau der Reserven (für die Reaktion in Krisenfällen) und der Ausbildung
Durchdiener für Subs Sich Ei	100 Kräfte	Entspricht 36'500 Dienst- tagen pro Jahr	Erst ab 2006 langfristig einsetzbar (z.Z. Probleme bei der Rekrutierung) Kompensation bis 2006 durch Miliz- und Profiformationen möglich.
Durchdiener für Grenzschutz	200 Kräfte	Entspricht 73'000 Dienst- tagen pro Jahr	Erst ab 2006 langfristig einsetzbar (z.Z. Probleme bei der Rekrutierung) Kompensation bis 2006 durch Miliz- und Profiformationen möglich.
MP Schutzdeta- chement ⁴⁴	20 Kräfte (gesamt 34)	Entspricht 4'400 Dienstta- gen pro Jahr	Erst ab 2006 einsetzbar.
Total	1'120 Kräfte	Maximal 362'400 Dienst- tage pro Jahr	Ab ca. 2006
Reserve Bereit- schaftsformation (Miliz) ⁴⁵	300 Kräfte ⁴⁶	Entspricht 109'500 Dienst- tagen pro Jahr	

Nur durch eine einsatzorientierte Ausrichtung der Armee 95 – das heisst durch eine prioritäre Ausbildung im Bereich der subsidiären Sicherungseinsätze unter gleichzeitiger Vernachlässigung des Verteidigungsauftrages – konnten die zahlreichen Einsätze im Jahr 2003 realisiert werden.

2.3 Rechtliche Aspekte eines dauernden Armee-Einsatzes in der inneren Sicherheit

Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 14. März 2003 ist zu prüfen, wie eine unbefristete Weiterführung der dauernden und verstärkten subsidiären Sicherungseinsätze der Armee verfassungsrechtlich und im Rahmen des geltenden Gesetzesrechts zu beurteilen ist und ob allenfalls besondere organisationsrechtliche Massnahmen erforderlich sind.

³⁸ Vgl. Fussnote 29.

³⁹ Vgl. Fussnote 30.

⁴⁰ Vgl. Fussnote 31.

⁴¹ Inkl. Eingreifreserve Stufe Armee (besteht aus Mil Sich Profis und Miliz Bereitschaftsformationen). Das heisst, in der normalen Lage können 300 Kräfte kurzfristig eingesetzt werden, in Notsituationen können bei Bedarf 100 dieser 300 Kräfte für kurze Zeit abgezogen und zur Katastrophenhilfe eingesetzt werden.

⁴² Vgl. Fussnote 32.

⁴³ Vgl. Fussnote 33.

⁴⁴ Vgl. Fussnote 34.

⁴⁵ Reserve für Notsituationen.

⁴⁶ Vgl. Fussnote 41.

Am 5. Mai 2003 fand die Klausur zur Festlegung neuer politischer Leitplanken statt. Gestützt auf einen Gutachtensentwurf von Prof. Dr. René Rhinow zu Fragen der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit vom 1. Mai 2003⁴⁷ wurde Einigkeit darüber erzielt, dass der Einsatz der Armee zulässig sei, solange die Kantone nicht in der Lage seien, die Polizeiaufgaben des Bundes selber zu erfüllen. Weiter bestand Konsens darüber, dass der subsidiäre Einsatz der Armee auch von längerer Dauer sein könne. Es bleibt im Rahmen dieses Berichts somit nur die Frage zu klären, ob gesetzliche Massnahmen erforderlich sind.

Das Bundesamt für Justiz kommt zum Schluss, dass Anpassungen auf Gesetzesstufe zu prüfen sind, da insbesondere die geltende Militärgesetzgebung sowohl von einer zeitlichen Limitierung des Assistenzdienstes als auch von einer Hilfsfunktion der Armee in sachlicher Hinsicht ausgehe.⁴⁸ Daher werden bei den verschiedenen Einsatzmodellen Anpassungen auf Gesetzesstufe vorgeschlagen. Betroffen sind das Militärgesetz,⁴⁹ das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit⁵⁰ und das Luftfahrtgesetz.⁵¹

2.4 Finanzplanung des Bundes 2005-2007

Am 2. Juli 2003 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt unterbreitet. Es ist vorgesehen, dass die Eidgenössischen Räte das Entlastungsprogramm (EP 03) in der Wintersession 2003 verabschieden.

Mit der Sparvorlage wird das Ausgabenwachstum markant zurückgenommen und Verbesserungen von rund 3,3 Milliarden im Jahre 2006 angestrebt. Im Bereich der Justiz und Polizei betreffen die Einsparungen insbesondere die Umsetzung der Effizienz-Vorlage (EffVor). In diesem durch starkes Ausgabenwachstum geprägten Bereich soll auf dem Niveau des Jahres 2004 ein Marschhalt eingelegt werden (Einsparung 2006: 28 Mio.).

Der Bundesrat hat am 29. Oktober 2003 weitere Aufträge zur Erbringung eines zusätzlichen Entlastungsvolumens in der Grössenordnung von 2,5 Milliarden erteilt. Anlässlich der Vorlage des Legislaturfinanzplanes 2005 – 2007 im kommenden Frühjahr wird der Bundesrat darlegen, welche Massnahmen aus seiner Sicht getroffen werden müssen, um den Haushalt wieder ins Lot zu bringen.

⁴⁷ Vgl. Fussnote 7.

⁴⁸ Ein Gutachtensentwurf zu dieser Frage von Prof. Dr. iur. René Rhinow vom 2. Oktober 2003 kommt zu anderen Schlüssen.

⁴⁹ Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR 510.10).

⁵⁰ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

⁵¹ Vgl. Fussnote 74.

3 Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung

3.1 Lücke

Im Bericht USIS II wurde eine Lücke im Polizeisystem der Schweiz festgestellt,⁵² die rechnerisch und begrifflich im Rahmen von USIS III präzisiert wurde.⁵³ Einerseits wurde eine Lücke für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes (**Lücke Bund**) im Umfang von rund 600 Kräften für Daueraufgaben und von zusätzlichen 100-300 Kräften für den Spitzenbedarf bei internationalen Konferenzen festgestellt. Weiter wurde bei den kantonalen und städtischen Polizeikorps eine Lücke (**Lücke Kantone**) im Umfang von rund 1'600 Kräften festgestellt. Diese Zahl schwankt naturgemäss, je nachdem, ob gerade eine Polizeischule durchgeführt wurde oder ob eine solche bevorsteht.

Nachdem ihr diese Zahl zu hoch erschien, ordnete die KKJPD eine Überprüfung durch ihr Generalsekretariat an. Diese ergab einen Polizeikräftemangel in den Kantonen von rund 1'000 Kräften, wobei die städtischen und kommunalen Polizeikorps - im Unterschied zur USIS-Erhebung - nicht mit berücksichtigt wurden.

Anlässlich der Klausur vom 5. Mai 2003 herrschte Einigkeit darüber, dass eine Beteiligung des Bundes an der Füllung der Lücke im kantonalen Bereich nicht zur Diskussion stehe. Der Auftrag im Rahmen dieses Berichts wurde darauf beschränkt, Lösungen für den "courant normal" zu evaluieren. Es steht folglich nur noch die Lücke für die dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes im Umfang von rund 600 Kräften zur Diskussion.

3.2 Gesetzliche Grundlagen für die Abgeltung von Polizeiaufgaben durch den Bund

Hinsichtlich der Verteilung der Vollzugskosten geht das Verfassungsrecht seit jeher davon aus, dass dem Grundsatz nach jedes Gemeinwesen die bei ihm anfallenden Vollzugskosten selbst zu tragen hat, ungeachtet dessen, ob das angewendete Recht vom vollziehenden Gemeinwesen selbst oder einem übergeordneten Gemeinwesen erlassen wurde.⁵⁴ Gestützt auf Art. 46 Abs. 3 BV und seine jeweilige sachliche Gesetzgebungszuständigkeit kann der Bundesgesetzgeber eine Kostenverteilung vorsehen, die die Kantone für ihren Vollzugsaufwand teilweise oder vollständig entschädigt. Mit Art. 28 BWIS wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, um die finanzielle Abgeltung von Polizeileistun-

⁵² Vgl. USIS II, S. 48 ff.

⁵³ Vgl. USIS III, S. 82-84.

⁵⁴ Vgl. dazu BBl 1997 I 213; Knapp, a.a.O., S. 471, Rz. 83.

gen der Kantone und Gemeinden zu Gunsten des Bundes zu regeln.⁵⁵ Es handelt sich um Leistungen der Kantone zur Informationsbearbeitung (Staatschutz), für Schutzaufgaben und Einsätze bei ausserordentlichen Ereignissen sowie um Leistungen des Schweizerischen Polizeiinstituts Neuenburg für den Bund.

3.3 Vereinbarungen über Abgeltungen des Bundes an Kantone und Städte

Der Bund hat, gestützt auf die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, mit verschiedenen Städten und Kantonen Vereinbarungen über die Abgeltung von Aufgaben getroffen.

Der Kanton Genf und die Stadt Bern erhalten jährlich CHF 5 Mio. bzw. CHF 4 Mio. Pauschalabgeltung. Die Pauschalen beziehen sich auf die Aufgaben der beiden Polizeikorps, die ihnen aufgrund der zusätzlichen, allgemeinen Aufgaben als Bundeshauptstadt bzw. UN-Sitz (Demonstrationen, offizielle und inoffizielle Besucher etc.) entstehen. Es handelt sich also hier nicht um Abgeltungen für Botschaftsschutzaufgaben.

*Kanton Genf
Stadt Bern*

Für die Jahre 1999-2002 leistete der Bund an die Kantone Bern und Zürich je CHF 2 Mio. und an die Stadt Zürich CHF 0.5 Mio. per Saldo aller Ansprüche für dauernde Schutzaufgaben nach BWIS (BRB vom 11. September 2002). Mit dem Kanton und der Stadt Zürich wurden Vereinbarungen getroffen, die vom Bundesrat am 27. August 2003 gutgeheissen wurden. Der Bundesrat hat bereits am 11. September 2002 eine entsprechende Vereinbarung mit dem Kanton Bern genehmigt. Bei diesen Verträgen geht es nicht nur um den Schutz von diplomatischen und konsularischen Gebäuden, sondern ganz allgemein um dauernde, wiederkehrende Schutzaufgaben, z.B. auch im Bereich Personenschutz. Ab 2003 sind für diese Aufwendungen gegenüber den Kantonen Bern und Zürich und der Stadt Zürich gemeinsam CHF 3.5 Mio. jährlich budgetiert.

*Kanton Bern
Kanton Zürich
Stadt Zürich*

3.4 Auftrag

Der Auftrag vom 1. Juli 2003 lautet, eine Optimierung des Systems der inneren Sicherheit mit den bestehenden Möglichkeiten (unter Einschluss der Möglichkeiten der Armee) und im bestehenden Finanzrahmen zu erreichen. Es geht dabei um den "courant normal" und nicht um die Abdeckung eines Spitzenbedarfs. Dies hat zur Folge, dass insbesondere bei der Armee eine geeignete Reserve für erhöhte Bedrohungslagen einkalkuliert werden muss.

⁵⁵ Details zu den gesetzlichen Grundlagen und der Höhe der Abgeltungen des Bundes an die Kantone vgl. USIS III, S. 92 ff.

3.5 Botschaftsschutz

3.5.1 Botschaftsschutz Stadt Bern und Kanton Genf

Beim Botschaftsschutz handelt es sich um eine gemeinsame polizeiliche Aufgabe von Kantonen und Bund, die in Bern von der Stadtpolizei und in Genf von der Kantonspolizei vollzogen wird. Es kommen eigens dafür ausgebildete Kräfte zum Einsatz, die zu 80 Prozent vom Bund bezahlt werden. Der Bundesrat rechnete 1995 mit einem gesamthaften Personalaufwand von 250 Einsatzkräften für die ganze Schweiz.⁵⁶ Im Kanton Genf waren bis 2001 aufgrund der entsprechenden Vereinbarungen 45 und in der Stadt Bern 30 Kräfte tätig.

Als Sofortmassnahme im Rahmen von USIS II beschloss der Bundesrat am 24. Oktober 2001 eine Aufstockung im Kanton Genf um 15 und in der Stadt Bern um 30 Personaleinheiten. Die entsprechenden Vereinbarungen mit dem Kanton Genf und der Stadt Bern sind inzwischen zustande gekommen.⁵⁷

Die folgende Tabelle zeigt die Abgeltungen des Bundes für Schutzaufgaben zu Gunsten des Kantons Genf und der Stadt Bern in den Jahren 1999–2002.⁵⁸

Abgeltungen des Bundes für Botschaftsschutzaufgaben

CHF	1999	2000	2001	2002
Stadt Bern				
Anzahl Kräfte	30	30	30	30
Budget (in Mio. CHF) ⁵⁹	2.5	2.5	2.5	2.5
Kanton Genf				
Anzahl Kräfte	30	30	45	60
Budget (in Mio. CHF) ⁶⁰	2.5	2.5	3.75	4.85
Total	5.0	5.0	6.25	7.35

Im Budget 2003 des Bundesamtes für Polizei sind je CHF 5 Mio. für den Botschaftsschutz in Genf und Bern eingestellt. In Bern wird der Botschaftsschutz zurzeit auf 60 Personen ausgebaut.

3.5.2 Aufstockung des Botschaftsschutzes im Kanton Genf?

Für den Kanton Genf waren ursprünglich 120 Kräfte für den Botschaftsschutz eruiert worden (BRB vom 29. März 1995). Nachdem das Genfer Botschaftsschutzkorps mit 30 Kräften (jährliche Entschädigung des Bundes CHF 2.5 Mio.) gestartet war, wurden am 5. Dezember 2000 durch den Bundesrat weitere 15 Kräfte bewilligt (jährliche Entschädigung des Bundes CHF 3.75 Mio.). Mit BRB vom 24. Oktober 2001 wurden weitere 15 Kräfte für Genf bewilligt, womit ein Bestand von 60 Kräften erreicht werden konnte. Der Genfer Regierungsrat for-

⁵⁶ Vgl. Bundesratsbeschluss vom 29. März 1995: Der Bundesrat ging in diesem Beschluss von einem Personalbedarf von 80 Kräften für die Stadt Bern, 120 für den Kanton Genf und 50 für die Stadt Zürich, insgesamt also 250 Einsatzkräften, aus.

⁵⁷ Vgl. USIS III, S. 4 f.

⁵⁸ Vgl. Art. 3 BWIS-Abgeltungsverordnung.

⁵⁹ Ca. 80 Prozent der Kosten.

⁶⁰ Ca. 80 Prozent der Kosten.

derte gegenüber dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement den möglichst schnellen Aufbau der gesamten 120 Einsatzkräfte.⁶¹

Zu den Genfer Botschaftsschutzkräften hinzuzurechnen sind die Angehörigen der Armee, die seit Jahren subsidiär eingesetzt werden. Seit dem Bundesratsbeschluss vom 6. November 2002 erfolgt diese Unterstützung dauerhaft und verstärkt. Diese Einsätze werden zu 100 Prozent auf Kosten des Bundes geleistet und nicht nur – wie im übrigen Botschaftsschutzbereich – zu 80 Prozent entschädigt. Konkret unterstützten Angehörige des FWK die Genfer Behörden beim Botschaftsschutz ab 27. Oktober 2001 bis zum 2. April 2003 während 34'914 Diensttagen. Allein auf das Jahr 2003 entfielen davon 6'510 Dienstage. Im Jahre 2003 kamen noch 55'490 Dienstage in Genf hinzu, die von WK-Leistenden verschiedener Truppengattungen geleistet wurden. Schliesslich unterstützte die Armee auch die erforderlichen Verstärkungsmassnahmen im Kanton Genf im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Evian.⁶² Dies entspricht allein im Jahre 2003 einer Unterstützung mit 183 Personaleinheiten für den Botschaftsschutz und 261 Personaleinheiten für die Sicherung des G8-Gipfels.

Es besteht somit heute kein Raum mehr für eine weitere Aufstockung des Botschaftsschutzkorps im Kanton Genf. Das Bedürfnis nach mehr Einsatzkräften für den Botschaftsschutz ist durch die Armee-Unterstützung mehr als abgedeckt.

3.5.3 Konsulatsschutz in Zürich

In Zürich erfüllt heute die Armee die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz von Konsularischen Einrichtungen. Bis Juni 2004 wurde der subsidiäre Armee-Einsatz vom Parlament bewilligt.

3.5.4 Anforderungsprofil für den Botschaftsschutz

Aufgaben:

- Objekte schützen
- absperren
- patrouillieren
- Personen anhalten, Ausweise kontrollieren
- Verkehr regeln

Verweildauer in der Funktion:

Unbegrenzt

⁶¹ Schreiben von Regierungsrat Ramseyer vom 27. September 2001 an die Vorsteherin des EJPD. Diese antwortete mit Schreiben vom 5. November 2001, sie werde sich dafür einsetzen, dass die Erhöhung der Mittel beim Botschaftsschutzkorps in Genf den Bedürfnissen und der Entwicklung der internationalen Lage angepasst werde.

⁶² Vgl. zu den genauen Zahlen die Tabelle in Ziff. 2.2.2.

Kräftebedarf für den Botschaftsschutz:

Es werden 380 Objektschützer benötigt. Ausserdem muss mit einem Overhead⁶³ von 5-10 Prozent gerechnet werden.⁶⁴

3.5.5 Lösungsansätze Botschaftsschutz

Gemäss Auftrag vom 1. Juli 2003, liegt die Zuständigkeit für den Botschaftsschutz beim Bund, die Einsatzkompetenz bei der Polizei und der Vollzug der Aufgabe soll mit Mitteln der Armee (in erster Linie Miliz) erfolgen. Im Rahmen dieser Vorgaben sind zwei Varianten geprüft worden:

Variante 1: Die gesamte Aufgabenbewältigung im Bereich Botschaftsschutz mit Führung, Koordination, Einsatz etc. könnte bei dieser Variante subsidiär und dauernd dem VBS übertragen werden. Die Armee wäre somit nicht nur stationär vor den Botschaften, sondern auch im Bereich des mobilen Botschaftsschutzes und an vorgelagerten stationären Posten aktiv. Im ganzen Kanton Genf und in der Stadt Bern wäre die Armee somit auch mobil tätig.

Mobiler, vorgelagerter und stationärer Botschaftsschutz durch Armee

Die mobile polizeiliche Tätigkeit im dicht besiedelten Gebiet ist ein sehr sensibler Bereich, der stark von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Würde die Bevölkerung dauernd mit mobilen militärischen Patrouillen konfrontiert, wären negative Reaktionen zu befürchten. Angehörige der Armee (Miliz) könnten Personenkontrollen durchführen, die nicht unmittelbar mit dem Botschaftsschutz zusammen hängen. Es besteht also vermehrt die Gefahr direkter Konfrontationen mit der Bevölkerung z.B. im Falle spontaner Demonstrationen und während der mobilen Patrouillentätigkeit durch die Armee, wo sofortiges, adäquates polizeiliches Handeln nötig ist. Heute können die Einsatzräume vor den Botschaften im Bereich des stationären Botschaftsschutzes gut abgegrenzt werden. Das Prinzip 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag wäre bei der Übertragung des mobilen Botschaftsschutzes schwierig umzusetzen, da die Armee neben der Polizei im gleichen Raum tätig wäre.

Risiken Variante 1

Für die Interventionen müsste in dieser Variante jeweils die Polizei zugezogen werden. Die Armee müsste zur Erfüllung des mobilen und stationären Botschaftsschutzes Personal- und Schwerpunktlagerungen vornehmen und die Rekrutierung der Durchdiener bis 2007 vorantreiben.⁶⁵

Finanziell würde bei der Variante 1 die Entschädigung des Bundes von heute CHF 10 Mio. jährlich entfallen.

*Einsparungen:
Variante 1:
Jährlich CHF 10 Mio.*

Variante 2: Bei dieser Variante würden die stationären und die vorgelagerten stationären Aufgaben im Bereich Botschaftsschutz subsidiär und dauernd der Armee übertragen, während die Polizei für die mobilen Kontrollen zuständig bleiben würde. Dies gibt Synergieeffekte zur alltäglichen Polizeiarbeit, verdichtet die polizeiliche Patrouillentätigkeit und damit das Sicherheitsgefühl der Bür-

Stationärer und vorgelagerter stationärer Botschaftsschutz durch Armee

⁶³ Als Overhead-Kosten werden die Kosten der Führungsorganisation und des Zivilpersonals im Verwaltungs- und Betriebsbereich verstanden, soweit sie zur Sicherstellung der Kernprozesse (Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutzaufträge) beitragen (Vgl. USIS III, S. 49).

⁶⁴ Vgl. USIS III, S. 107 ff.

⁶⁵ Vgl. Ziff. 2.4.4.

gerinnen und Bürger. Für die Interventionen müsste auch hier jeweils die Polizei zugezogen werden.

Bei einer Übertragung der stationären und der vorgelagerten stationären Kontrollen der Armee gemäss Variante 2 würden 24 Personaleinheiten der Stadtpolizei Bern zur Wahrnehmung der mobilen Kontrollen benötigt.⁶⁶ Von den 60 vom Bund finanzierten Personaleinheiten könnten demnach 36 anders beschäftigt werden, was einen Rückgang der Abgeltungen des Bundes um rund CHF 3 Mio. jährlich bedeuten würde. Es ist dabei eine geordnete Überführung des Personals sicherzustellen.

Anteil mobiler bzw. stationärer Botschaftsschutzaufgaben in Bern

Würden die stationären und die vorgelagerten stationären Kontrollen gemäss Variante 2 subsidiär dem VBS übertragen, würden vom 60-köpfigen Botschaftsschutzkorps im Kanton Genf 8 Personaleinheiten frei. 2 Kräfte davon könnten die Koordination der Einsätze im Bereich Botschaftsschutz übernehmen. Gesamthaft könnten also 6 Personaleinheiten anders eingesetzt werden. Dass die Stadt Bern im Vergleich zum Kanton Genf mehr Kräfte einsparen könnte hängt damit zusammen, dass mobile Kontrollen in Genf im ganzen Kantonsgebiet stattfinden und dass mehr Schutzobjekte zu bewachen sind als in Bern. Die Abgeltungen des Bundes an den Kanton Genf für das Botschaftsschutzkorps würden sich um jährlich CHF 0.5 Mio. reduzieren.

Anteil mobiler bzw. stationärer Botschaftsschutzaufgaben in Genf

Zusammengefasst würden mit der Variante 2 die Abgeltungen des Bundes und der Kantone für Botschaftsbewachungen um rund CHF 3.5 Mio. zurückgehen.

**Einsparungen:
Variante 2:
Jährlich CHF 3.5 Mio.**

Die fachtechnische Betreuung der Armeekräfte verursacht auch bei der Polizei Aufwand. Pro 100 Soldaten sind ca. zwei Polizeibeamte für die Armee-Kräfte zuständig. Die Führung der Armeekräfte wird demgegenüber bei der Armee sichergestellt.

Eine Verpflichtung von Armee und Polizei, diese Aufgaben dauernd im erforderlichen Masse zu erbringen, könnte durch eine Formulierung im Gesetz (MG, BWIS) erreicht werden.

3.5.6 Überprüfung und Anpassung des Ausbildungs- und Einsatzmodells?

Gegenüber dem Einsatz von WK-Truppen im Bereich Botschaftsschutz bestehen vor allem bezüglich Ausbildung deutliche Vorbehalte. Momentan ist zwar der Botschaftsschutz nicht anders zu bewältigen als unter Beizug von WK-Truppen. Für die Zukunft ist wünschbar, in diesem Bereich ausschliesslich Durchdiener,⁶⁷ die durch die Mil Sich ausgebildet wurden, und allenfalls Profikräfte der Armee zum Einsatz kommen zu lassen. Es geht vor allem um die Ausbildung, aber auch um das Risiko von Fehlreaktionen und dadurch entste-

⁶⁶ Gemäss Vereinbarung des Bundes mit der Stadt Bern über die Sicherheit ausländischer und konsularischer Vertretungen vom 11. Dezember 2002 gehen die Kosten der Aus- und Weiterbildung sowie wie die Führungskosten zu Lasten der Stadt Bern.

⁶⁷ Da die Durchdiener während der Pilot-Phase bisher über Monate ausschliesslich im Botschaftsschutz beschäftigt wurden, war ihre Motivation zuweilen geschwächt. Hier könnten in Zukunft durch die weiteren Aufgaben der Armee abwechslungsreichere Einsätze gestaltet werden.

hende Schäden gegenüber Drittpersonen. Die Gefahr eines nicht adäquaten oder ungewollten Waffeneinsatzes sowie anderer unangemessener Reaktionen durch die Angehörigen der WK-Truppen steht dabei im Vordergrund. Überdies kann die Ausbildung nicht in genügendem Umfang gewährleistet werden.

Um diese Qualitätssteigerung zu erreichen, muss das Ausbildungs- und Einsatzmodell überprüft und allenfalls angepasst werden.

3.5.7 Finanzielle Auswirkungen Botschaftsschutz

Variante 1: Wird die gesamte Aufgabenbewältigung im Bereich Botschaftsschutz subsidiär und dauernd dem VBS übertragen, entfallen die bisherigen Abgeltungen der Polizeikorps für diese Aufgabe. Mit der Übergabe des Botschaftsschutzes an die Armee könnten somit CHF 10 Mio. jährlich freigespielt werden.

Variante 2: Werden die stationären und vorgelagerten stationären Botschaftsschutzaufgaben dem VBS übertragen, während die mobilen Kontrollen Aufgabe der Polizei bleiben, können CHF 3.5 Mio. weniger ausgegeben werden.

3.5.8 Entscheidraster Botschaftsschutz

Nachfolgend werden die beiden untersuchten Varianten einander gegenübergestellt und gemäss verschiedenen Kriterien bewertet.

Entscheidraster Botschaftsschutz

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante 1: VBS	Variante 2: VBS/Polizei
Zuständigkeit: Bund Einsatzkompetenz: Polizei Vollzug: Armee, in erster Linie Miliz	Zuständigkeit: Bund Vollzug: Armee	Zuständigkeit: Bund Mobile Kontrollen: Polizei Stationäre Kontrollen: Armee⁶⁸
Führung	☹	☺
Einfachheit	☹	☺ ⁶⁹
Personelle Auswirkungen	Polizei: –120 PE VBS: Personal- und Schwerpunktlagerung	Stapo BE: – 36 PE Kapo GE: – 6 PE Bindet Ressourcen AXXI
Kosten	– CHF 10 Mio.	– CHF 3.5 Mio.
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☹	☺
Rechtsgrundlage	Auf gesetzlicher Ebene müssten in folgenden Bereichen Änderungen geprüft werden: - Art. 67 – 75 MG (Assistenzdienst) - Art. 83 MG (Verhältnis Assistenzdienst – Ordnungsdienst) - Art. 92 MG (Polizeibefugnisse) - Art. 22, 24 BWIS (Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten)	
Risiko	Negative Reaktionen in Bevölkerung aufgrund mobile Kontrollen durch die Armee sind zu befürchten ☹	Aufgaben Polizei/Armee können leichter abgegrenzt werden ☺
Zeitraumen	ca. ab 2007	ca. ab 2006
Auftrag 1.07.2003	☺	☺
Qualität	☺	☺
Gesamtbeurteilung	☺	☺

PE: Personaleinheiten

3.5.9 Antrag Botschaftsschutz

Der Projektausschuss stellt einstimmig den Antrag, die Variante 2 umzusetzen, die in der Gesamtbewertung deutlich vorteilhafter ausfällt.

3.6 Tiger/Fox**3.6.1 Situation heute**

Bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr handelt es sich um eine polizeiliche Aufgabe des Bundes, die seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 zusätzlich an Bedeutung gewonnen hat. Einerseits werden

⁶⁸ Wünschbar wären hier wegen der Ausbildung ab 2006 nur noch Duchdiener, die durch die Mil Sich ausgebildet sind, und Profis. Heute ist dieser Auftrag nur unter Beizug von WK-Truppen erfüllbar.

⁶⁹ Abgrenzung wird einfacher, da die Armee nur stationäre Kontrollen durchführt.

sogenannte Tigers in den Flugzeugen zur Sicherheit der Fluggäste eingesetzt⁷⁰, andererseits sorgen sogenannte Foxes⁷¹ auf bestimmten Flughäfen im Ausland für zusätzliche Sicherheitskontrollen. Rekrutiert werden die Tiger- und Fox-Kräfte aus den Polizeikörps sowie aus dem GWK und dem FWK.

Die Zusammensetzung der Tiger- und Fox-Kräfte sah für die Jahre 2000 bis 2002 folgendermassen aus:

Zusammensetzung Tiger/Fox

Einsätze	2000/2001		2001/2002		2002/2003	
	Tiger	Fox	Tiger	Fox	Tiger	Fox
Polizei	248	144	231	144	173	108
GWK	36	---	36	---	54	---
FWK	---	---	2	---	63	30
Total	288	144	269	144	290	138

Die Einsätze der Polizeikörps zu Gunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr werden vom Bund abgegolten. Das BAZL hat den Polizeikörps der Schweiz, die Kräfte für Tiger- und Fox-Einsätze zur Verfügung gestellt haben, in den Jahren 2000 bis 2002 die folgenden Summen ausbezahlt:

Ausgaben BAZL für Tiger- und Fox-Kräfte in den Jahren 2000-2002

CHF	Tiger	Fox
2000	5'028'666	1'298'507
2001	4'670'833	1'467'201
2002	2'584'546	832'310

Die Einsätze des GWK und des FWK erfolgen auf Rechnung ihres jeweiligen Departements und wurden nicht dem UVEK in Rechnung gestellt. Durch den verstärkten Einsatz von Kräften des Bundes (GWK, FWK), fielen die Ausgaben für die Tiger- und Fox-Kräfte im Jahre 2002 gegenüber dem Vorjahr um rund CHF 3 Mio. bzw. um rund die Hälfte tiefer aus.

3.6.2 Anforderungsprofil Tiger

Aufgaben:

- Kontrolle der Fluggäste
- Abwehr strafbarer Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge

Anforderungen:

- Angehörige kantonaler und grösserer städtischer Polizeikörps nach Abschluss der mehrmonatigen (meist ein Jahr) korpsinternen Polizeiausbildung
- Angehörige kommunaler Polizeikörps mit Abschluss der Polizeischule beim SPI oder gleichwertige Ausbildung sowie Angehörige des Grenz- bzw. Festungswachkorps, sofern eine mindestens dreijährige Berufserfahrung vorliegt

⁷⁰ Die Bedürfnisse und Einsatzorte legt das BAZL in Absprache mit dem Bundesamt für Polizei fest. Ein Aufwuchs zur Abdeckung aller gefährdeter Flüge wäre aufgrund der Gefährdungslage wünschbar.

⁷¹ Die Foxes arbeiten in der Uniform der SWISS und sind als solche Crew-Members. Sie haben exterritorial auf ausländischem Hoheitsgebiet keine Befugnisse.

- Maximalalter 45 Jahre
- Gute körperliche Leistungsfähigkeit
- Gute Englischkenntnisse

Verweildauer in der Funktion:

Aus arbeitsrechtlichen Gründen sind nur durchgehende Einsätze von maximal zwei Monaten mit Mindestunterbrüchen von jeweils vier Monaten zulässig.

Kräftebedarf Tiger:⁷²

Es werden pro Monat 48 Tiger eingesetzt. Die Einsätze dauern meist 2 Monate, d.h., es werden pro Jahr mindestens 288 Kräfte eingesetzt.

3.6.3 Anforderungsprofil Fox

Aufgaben:

- Durchführung und/oder Überwachung der Sicherheitsmassnahmen am Boden auf ausländischen Flughäfen

Anforderungen:

- Angehörige kantonaler und kommunaler Polizeikorps
- Angehörige des Grenzwachtkorps
- Angehörige des Festungswachtkorps
- Höchstalter 55 Jahre
- Gute körperliche Verfassung
- Gute Englischkenntnisse

Verweildauer in der Funktion:

Beliebig viele, nicht zusammenhängende, jeweils einmonatige Einsätze möglich.

Kräftebedarf Fox:

Es werden ständig 12 Fox-Kräfte eingesetzt. Die Einsätze dauern meist einen Monat, das bedeutet, es werden im Jahr mindestens 144 Kräfte eingesetzt.

3.6.4 Zukünftige Erfüllung Tiger/Fox

Einige Polizeikorps der Schweiz möchten die Aufgaben im Bereich Tiger/Fox zu Gunsten des Bundes weiterhin erbringen. Sie sehen darin primär die Möglichkeit eines Job-Enrichments für ihre Mitarbeiter. Andere Polizeikorps mussten aufgrund der angespannten Lage im Personalbereich ihre Prioritäten anders setzen und wollen deshalb auch in Zukunft dem Bund keine Kräfte für diese Aufgaben zur Verfügung stellen. Deshalb kam der Vorstand der KKJPD zum Schluss, der Bund solle mit denjenigen Kantonen, die weiterhin bereit sind, Tiger- und Fox-Aufgaben zu erfüllen, bindende Vereinbarungen treffen. Somit wäre die Anzahl tatsächlich zur Verfügung stehender Kräfte aus den Polizeikorps jederzeit bekannt.

Das Grenzwachtkorps ist bereit, seinen Einsatz zu Gunsten von Tiger- und Fox-Aufgaben auf 60 Personaleinheiten jährlich zu erweitern. Neu sollen die Ange-

Polizei

Grenzwachtkorps

⁷² Der Bedarf könnte sich je nach Lage schlagartig erhöhen bzw. aufgrund einer eventuellen Verkleinerung der Flotte der SWISS u.U. auch verkleinern.

hörigen des GWK auch als Fox-Kräfte zum Einsatz kommen, da ihre Kenntnisse in Dokumentenprüfung von besonderem Nutzen sind. Das GWK beurteilt dabei insbesondere den Aspekt des Job-Enrichments für die Mitarbeiter als bedeutend. Bisher wurde das GWK lediglich im Bereich Tiger eingesetzt.

Das VBS ist bereit, mit Profikräften subsidiär einzuspringen, falls Tiger- und Fox-Kräfte von Polizei und GWK nicht ausreichen. Maximal können die bereits 2002/2003 zur Verfügung gestellten 63 Tiger- bzw. 30 Fox-Kräfte aus dem VBS eingesetzt werden. Wichtig ist für das VBS die Feststellung, dass es diese Aufgabe für ihre Profi-Kräfte als wertvoll erachtet und sie auch weiterhin ausführen möchte.

Armee

Die Erfüllung der Tiger- und Foxaufgaben kann folgendermassen erfolgen: Zunächst werden gemeinsam mit der KKJPD und dem Bund die Vereinbarungen mit den Kantons-, Stadt- und Gemeindepolizeikörpern ausgearbeitet und unterzeichnet. Es ist dabei auf eine möglichst weitgehende Einheitlichkeit zu achten, um den Koordinationsaufwand beim Bund möglichst tief zu halten. Sobald die Anzahl der durch die Polizeikörper zur Verfügung gestellter Kräfte bekannt ist, können die 60 Kräfte des GWK dazugerechnet werden. Daraus leitet sich anschliessend der Bedarf an Armeekräften ab. Es ist darauf zu achten, dass Know-how und Einsatzerfahrung bei Polizei, Grenzwachtkörpern und Armee erhalten bleiben. Der gemeinsame Vollzug durch Polizei, GWK und Armeekräfte entlastet einerseits die Kantone und bringt für alle drei Behörden die Vorteile des Job-Enrichments. Ausserdem können durch den vermehrten Einsatz von Bundeskräften in dieser Aufgabe die Abgeltungen des Bundes an die Polizeikörper tief gehalten werden.⁷³ So könnte ein allfälliger Ausbau der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr bei gleichbleibenden Kosten erfolgen.

Umsetzung der neuen Lösung

Es müsste überdies die Schaffung von zusätzlichen Stellen beim BSD/Bundesamt für Polizei, die durch das BAZL zu finanzieren sind, geprüft werden, weil der BSD Tiger/Fox ausbildet.

Armee und Polizei können mit der gesetzlichen Umschreibung dieser Aufgaben im Luftfahrtgesetz⁷⁴ bzw. eventuell im MG verpflichtet werden, diese Aufgaben dauernd in der erforderlichen Masse zu erbringen. Eine Anpassung von Art. 12, 15 und 21 LFG (Flugsicherheit und Luftpolizei) sowie die Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen in Art. 122 ff. LFV wären zu prüfen. Bei einer dauernden Übernahme der Sicherheitsbegleitungen durch Angehörige der Armee im Assistenzdienst wäre eine Anpassung von Art. 67-75 MG (Assistenzdienst) und evtl. Art. 92 MG (Polizeibefugnisse der Armee) zu prüfen.

Rechtliche Anpassungen sind zu prüfen

⁷³ Vgl. Ziff. 3.6.1. Durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln für den Vollzug von Tiger- und Fox-Einsätzen reduzierten sich die Ausgaben des Bundes, für die Periode 2002/2003 um rund die Hälfte. Es standen aufgrund der Tatsache, dass die Polizeikräfte für die Expo 02 gebunden waren, keine weitergehenden Mittel der Polizeikörper zur Verfügung.

⁷⁴ Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz; LFG; SR 748.0) und die dazu gehörige Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung; LFV; SR 748.01).

3.6.5 Finanzielle Auswirkungen Tiger/Fox

Die Bundesaufgaben Tiger/Fox lassen sich durch den gemeinsamen Vollzug von Polizei, GWK und Armeekräften auch in Zukunft kostenneutral wahrnehmen. Durch den vermehrten Einsatz von Bundeskräften (GWK und Mil Sich) lassen sich die Abgeltungen des Bundes an die Kantone, wie bereits in der Periode 2002/2003,⁷⁵ tief halten. Ein zusätzlicher Ausbau der Tiger/Fox-Kräfte je nach Bedarf und Bedrohungslage könnte mit einem verstärkten Einsatz von Bundesmitteln kostenneutral erfolgen. Damit liesse sich die Sicherheit im Luftverkehr bei gleichbleibenden Kosten erhöhen.

Kostenneutraler Aufbau von Tiger/Fox-Kräften durch vermehrten Einsatz von GWK und Armee

⁷⁵ Vgl. Tabelle in Ziff. 3.6.1: Ausgaben des BAZL für Tiger- und Fox-Kräfte in den Jahren 2000-2002.

3.6.6 Entscheidraster Tiger/Fox

Vorgaben gemäss Auftrag vom 1.07.2003	Zuständigkeit: Bund Vollzug: Polizei, GWK, VBS
Führung	☺
Einfachheit	☺
Personelle Auswirkungen	☺ Aufgrund von Leistungsvereinbarungen mit den Polizeikorps ist der Personalbedarf planbar und steuerbar ☺ Durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (FWK/GWK) ist der Aufbau von Tiger- und Fox-Kräften bei gleichbleibenden Kosten möglich ☺ Job-Enrichment für Polizei, GWK und FWK ☺ Entlastung der Kantone
Kosten	☺
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☺
Rechtsgrundlage	Eine Anpassung von Art. 12, 15 und 21 LFG ist zu prüfen sowie entsprechende Änderungen von Art. 67, 75 und 92 MG
Risiko	Keine Risiken, weil einheitliche Anforderungen und Ausbildung der Kräfte
Zeitrahmen	Leistungsvereinbarungen: bis Herbst 2004 Rahmenvertrag KKJPD-EJPD
Auftrag 1.07.2003	☺
Qualität	☺ Polizei: Verlässlichkeit durch Leistungsvereinbarungen mit den willigen Kantonen ☺ GWK: Ausbau Fox erlaubt die Nutzung der Kernkompetenzen ☺ Kräfteaufbau: Durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (FWK/GWK) bei gleichbleibenden Kosten möglich
Gesamtbeurteilung	☺

3.6.7 Antrag Tiger/Fox

Der Projektausschuss USIS stellt einstimmig den Antrag, diese Lösung für die Zukunft im Bereich Tiger/Fox umzusetzen.

3.7 Personenschutz

3.7.1 Situation heute

Aus rechtlichen Gründen wird zwischen Abgeltungen für Schutzaufgaben und für ausserordentliche Ereignisse unterschieden. Bisher sind pro Bundesaufgabe keine Zahlen erhoben worden (Botschaftsschutz, Personenschutz, Konferenzschutz). Ab 2003 ist eine Auflistung der Ausgaben nach Aufgabe bezüglich des Kantons Bern sowie der Stadt und des Kantons Zürich eingeführt worden.

3.7.2 Anforderungsprofil für den Personenschutz

Aufgaben:

- Schutz von Magistraten
- Schutz von ausländischen Staatsgästen
- Schutz von Diplomaten und weiteren Personen

Anforderungsprofil:

- Angehörige von kantonalen oder grösseren städtischen Polizeikorps nach Abschluss einer mehrmonatigen (meist 1 Jahr) internen Polizeiausbildung oder einer gleichwertigen Ausbildung sowie
- Mindestens dreijährige Berufserfahrung im Polizeidienst oder in einer gleichwertigen Funktion sowie
- Angehöriger einer Anti-Terror⁷⁶-Sondereinheit (AT) oder gleichwertige Grundausbildung mit Einsatzerfahrung im Personenschutz

Verweildauer in der Funktion:

Sie ist aufgrund der hohen körperlichen und psychischen Belastung begrenzt.⁷⁷

Kräftebedarf für den Personenschutz:

Zur Wahrnehmung der Personenschutzaufgaben werden rund 70 Personenschützer benötigt. Ausserdem muss mit einem Overhead von rund 10-15 Prozent gerechnet werden.⁷⁸

3.7.3 Zukünftige Erfüllung Personenschutz

Zur Erfüllung von Personenschutzaufgaben sind die Polizeikorps zuständig, die vom Bund gemäss BWIS-Abgeltungsverordnung entschädigt werden. Die Vertreter der Polizei halten es für denkbar, im Bereich Personenschutz von Armeekräften unterstützt zu werden. Voraussetzung ist die Abkommandierung und Einsatzunterstellung in die jeweiligen Polizeikorps, denen die Führung obliegt. Positiv wäre hier der Know-how-Transfer zwischen Polizei und Armee. Das Schutzdetachement Bundesrat (SDBR) ist als Profi-Miliz-Verband der Militärischen Sicherheit beschränkt einsetzbar. Sein Einsatz beansprucht die personellen Ressourcen der Kantone und Städte.

Für Personenschutzaufgaben kommt innerhalb der Armee das Militärpolizei-Schutzdetachement mit 34 Etatstellen in Frage, das voraussichtlich in ca. 2 Jahren aufgebaut sein wird. Diese Kräfte sind im Endausbau genügend ausgebildet, um – den Polizeikorps zugeteilt und einsatzunterstellt – subsidiär Personenschutzaufträge wahrnehmen zu können. Als mögliche Einsatzgebiete dieser Armee-Kräfte kommen neben der Begleitung von Magistraten ins Ausland⁷⁹

⁷⁶ Die Anti-Terroreinheiten werden andernorts auch Interventionseinheit oder Grenadiereinheit genannt.

⁷⁷ Beispiel Kantonspolizei Bern: maximal 8 Jahre für das Personal ohne Führungsfunktion, Kader unbeschränkt, jedoch nur solange der jährliche Test bestanden wird, in der Regel bis zum Alter von 40 Jahren.

⁷⁸ Vgl. USIS III, S. 107 ff.

⁷⁹ In diesem Fall würde es sich um einen Einsatz der Armeekräfte in ihrer Eigenschaft als Bedienstete des Bundes handeln.

auch der Personenschutz im Inland zur subsidiären Abdeckung von Spitzen bei Grossereignissen (z.B. bei internationalen Konferenzen) in Frage.

Polizei und Armee könnten verpflichtet werden, diese Aufgaben dauernd in erforderlicher Masse zu erbringen, sofern dazu eine entsprechende gesetzliche Grundlage im BWIS bzw. im MG geschaffen würde.

Rechtliche Anpassungen sind zu prüfen

3.7.4 Finanzielle Auswirkungen Personenschutz

Die Abkommandierung von Armeekräften an die Polizeikorps zur Wahrnehmung von Personenschutzaufgaben könnte die Kantone in ihrer Aufgabenerfüllung entlasten, würde aber andererseits vorerst einen Integrations- und Ausbildungsaufwand mit sich bringen. Längerfristig könnte ein Kostenrückgang für den Bund entstehen, da die Abgeltungen an die Polizeikorps tiefer ausfallen würden. Die Grössenordnung dieser Einsparungen lässt sich u.a. deshalb nicht berechnen, weil in Genf und Bern die Personenschutzaufgaben über die Pauschalabgeltungen abgerechnet werden. In der Stadt Bern und Kanton Genf fallen die Abgeltungen für Personenschutzaufträge des Bundes z.B. unter die Pauschalabgeltung.⁸⁰

Kostensenkung zu erwarten

⁸⁰ Vgl. Ziff. 3.3.

3.7.5 Entscheidraster Personenschutz

Vorgaben gemäss Auftrag vom 1.07.2003	Zuständigkeit: Kantone im Auftrag des Bundes Vollzug: Polizei, verstärkt mit Mitteln der Armee
Führung	☺
Einfachheit	☹ Integrationsaufwand VBS-Kräfte bei Kantonen ☺ Logistik wird vom VBS übernommen
Personelle Auswirkungen	☺ Verstärkung der Kräfte, die Personenschutzaufgaben wahrnehmen können ☺ Entlastung der Kantone durch Einsatz von professionellen militärischen Mitteln ☺ Job-Enrichment für VBS-Kräfte
Kosten	☹ Kurzfristig: Ausbildungs- und Integrationsaufwand ☺ Längerfristig: gewisser Kostenrückgang, da Profikräfte der Armee für Personenschutzaufgaben eingesetzt werden können ☺ Logistische Unterstützung durch VBS möglich ☺ Kostenneutralität erfüllt
1 Raum/1 Chef/ 1 Auftrag	☺ Armeekräfte sind einsatzunterstellt
Rechtsgrundlage	Die Übertragung des Personenschutzes an Organe des Bundes bzw. Angehörige der Armee hätte zur Folge, dass folgende gesetzliche Änderungen geprüft werden müssten: - Art. 22 und 23 BWIS Bei dauerhafter Übertragung an Angehörige der Armee im Assistenzdienst wären die folgenden Gesetzesänderungen zu prüfen: - Art. 67-75 (Assistenzdienst) und 92 (Polizeibefugnisse der Armee)
Risiko	Keine Risiken, weil Unterstellung der Armeekräfte unter Polizei
Zeitrahmen	ca. ab 2007
Auftrag 1.07.2003	☺
Qualität	☺ Know-how-Tranfer Polizei-Armee ☺ Abdeckung von Spitzenbedarf durch Flexibilität der Armee
Gesamtbeurteilung	☺

3.7.6 Antrag Personenschutz

Der Projektausschuss stellt einstimmig Antrag, diese Lösung im Bereich Personenschutz umzusetzen.

3.8 Konferenzschutz

3.8.1 Situation heute

Der Schutz internationaler Konferenzen auf dem Gebiet der Schweiz ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Kantone. Einerseits erstreckt sich die originäre Kompetenz und Aufgabe der Kantone zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit auch auf völkerrechtlich zu schützende Personen, die sich in

der Schweiz aufhalten. Andererseits verlangen die besonderen Schutzvorkehrungen und die spezifische Verantwortung des Bundes gegen aussen bei internationalen Konferenzen und dergleichen zeitlich beschränkt ausserordentliche Sicherheitsaufwendungen der betroffenen Gemeinwesen sowie spezifische Führungs- und Koordinationsleistungen des Bundes. Der erhöhte Aufwand der Kantone – insbesondere im Bereich des Personenschutzes – wird diesen vom Bund gestützt auf das BWIS abgegolten; die Modalitäten der Abgeltung werden in der BWIS-Abgeltungsverordnung (SR 120.6) geregelt.

Die folgende Tabelle zeigt die Abgeltungen des Bundes für das WEF in Davos in den Jahren 2001 und 2003 auf.

Abgeltungen des Bundes für das Weltwirtschaftsforum in Davos für die Jahre 2001 und 2003⁸¹

	2001		2003 ⁸²	
	Einsatztage	Kosten in CHF ⁸³	Einsatztage	Kosten in CHF
Personenschutz	1'065	700'000	900 (108)	540'000
Objektschutz ⁸⁴	2'736	1'120'000	4'424 (717)	2'020'000
Ordnungsdienst	1'223	800'000	2'871 (235)	2'000'000
Total	5'024	2'620'000	8'195 (1'060)	4'560'000

(=) = davon Kapo Graubünden

3.8.2 Anforderungsprofil Konferenzschutz

Im Konferenzschutz werden sowohl Kräfte für Personen-, wie auch für Objektschutzaufgaben eingesetzt. Gefragt sind zudem verschiedenste polizeiliche Spezialdienste (Ordnungsdiensteinheiten, Kriminalpolizei, Verkehrspolizei, Sonderformationen etc.) zur Ereignisbewältigung. Das Anforderungsprofil entspricht im Bereich Objektschutz der Beschreibung zum Botschaftsschutz (Ziff. 3.5.4) und im Bereich Personenschutz der Beschreibung in Ziff. 3.7.2.

3.8.3 Zukünftiger Kräftebedarf für den Konferenzschutz

Beim Konferenzschutz handelt es sich um eine nicht dauernde Aufgabe des Bundes und der Kantone.⁸⁵ An Konferenzen sind sowohl Personen- als auch Objektschützer im Einsatz. Eine Aufspaltung in Objektschutz- bzw. Personenschutzaufwendungen für die jeweiligen Konferenzen ist nicht möglich.

Um bezüglich Konferenzschutz trotzdem zulässige Annahmen treffen zu können, wird im Folgenden mit dem 1.5-fachen Aufwand für das WEF 2003 pro Jahr gerechnet. Das WEF ist ein wiederkehrendes, planbares Ereignis, das sich im Rahmen des "courant normal" ansiedeln lässt. Neben dem WEF, das in der

Annahme:
Jährlicher Kräftebedarf von 1.5 mal WEF-Aufwand 2003

⁸¹ Die Lohnkosten der Kantonspolizei Graubünden (ca. CHF 826'000) sind in der Rechnung nicht berücksichtigt, da sich der Bund an diesen Aufwendungen nicht beteiligt hat. Für die Kräfte des Bundes (GWK, FWK), die während des WEF im Einsatz waren, wird ebenfalls kein Betrag in Rechnung gestellt.

⁸² In dieser Rechnung sind die Kosten für die 6 deutschen Wasserwerfer und die 150 Polizisten berücksichtigt.

⁸³ Nach kantonalen IKAPOL-Einsätzen.

⁸⁴ Kongresszentrum und Hotels.

⁸⁵ Da die Konferenzen nur während einer jeweils sehr begrenzten Zeitdauer stattfinden, ist die Umrechnung auf den Kräftebedarf pro Jahr nicht sinnvoll.

Regel einmal jährlich stattfindet, könnte alle zwei Jahre eine weitere Konferenz im Umfang eines WEF oder alle vier Jahre eine zusätzliche Konferenz, die doppelt so gross ist, durchgeführt werden. Der Projektausschuss hält diesen hypothetischen Arbeitsaufwand als Grundlage für die Berechnungen im Bereich Konferenzschutz für korrekt.

Für den Konferenzschutz fällt somit jährlich annäherungsweise der im Folgenden dargestellte Bedarf an Personal und Kosten an:

	Einsatztage	Kosten (CHF)
Personenschutz	1'350	810'000
Objektschutz	6'636	3'030'000
Ordnungsdienst	4'307	3'000'000
Total	12'293	6'840'000

3.8.4 Dauerleistungsfähigkeit des Systems der inneren Sicherheit, "courant normal"

Nimmt man alle sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes zusammen, so wird das Sicherheitssystem der Schweiz in Zukunft in der Lage sein, im Bereich des "courant normal" den Aufwand von 1.5 mal des WEF 2003 pro Jahr zu bewältigen. Darüber hinaus besteht weiterhin eine Lücke.

Für die subsidiäre Unterstützung polizeilicher Grossanlässe kann die Armee aufgrund der neuen Dienstleistungsplanung die zivilen Behörden zusätzlich alle 4-8 Jahre mit WK-Formationen in der Grössenordnung von 4-8 Bataillonen (aus Heer und Luftwaffe) je nach Bedarf unterstützen.

3.8.5 Lehren aus dem G8-Gipfel in Evian

Auftragsgemäss sind im Bereich Konferenzschutz die Lehren aus dem G8-Gipfel in Evian aufzuführen. Es geht hier **nicht** darum, eine umfassende politische Würdigung dieses Grosseinsatzes von Polizei, Grenzwachtkorps und Armee darzustellen. Diese wird aufgrund des Schlussberichts, der im Dezember 2003 vorgelegt werden soll, durchgeführt. Hier geht es einzig darum, die Erfahrungen darzustellen, die sich auf die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung beziehen.

Vor dem G8-Gipfel in Evian (1. bis 3. Juni 2003) beauftragte der Bundesrat das Bundesamt für Polizei (Dienst für Analyse und Prävention, DAP) mit der Führung des Nachrichtenverbundes. Das Bundeslagezentrum (BLZ) wurde in diese Aufgabe eingebunden. Es handelt sich beim BLZ um ein Organ, das Informationen aus nachrichtendienstlichen Quellen und sogenannten "open sources"⁸⁶ zusammenträgt und verarbeitet. Es erstellt die Lageberichte zur inneren Sicherheit der Schweiz und ist für den Informationsaustausch mit anderen regionalen, nationalen und internationalen Lagebeurteilungsorganen zu Handen von Bundesstellen, kantonalen und städtischen Polizeikorps, ausländischen Nachrichtendiensten sowie Amtsstellen zuständig. Direkt beteiligt am Nachrichtenverbund für den G8-Gipfel in Evian waren:

**Bundeslagezentrum
(BLZ)**

⁸⁶ Offen zugängliche Informationsquellen wie Nachrichtenagenturen, Zeitungen etc.

- die Polizeikorps der Kantone, der Städte Zürich und Bern,
- die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt,
- das Zentrale Kommando GWK,
- das Kommando Festungswachtkorps,
- der Strategische Nachrichtendienst,
- der Militärische Nachrichtendienst,
- der Nachrichtendienst Luftwaffe,
- die Bundeskriminalpolizei,
- der Bundessicherheitsdienst,
- die Politische Direktion des EDA.

Es wurden auch Nachrichten- und Polizeidienste weiterer Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, Liechtenstein, Schweden, Dänemark, Grossbritannien, USA) in den Informationsaustausch des Nachrichtenverbundes einbezogen. Neben zahlreichen Rapporten, Lageanalysen und einem intensiven Informationsaustausch rund um die Uhr wurde eine DAP-interne Lagefortschreibung sowie ein allen Mitgliedern des Nachrichtenverbundes online zugängliches Journal geführt. Erstmals wurde zur Verbreitung der Lageinformationen nebst den bisher üblichen Kommunikationswegen eine elektronische Lagedarstellung eingerichtet. Diese in Zusammenarbeit mit der Nationalen Alarmzentrale bereit gestellte Informationsplattform ermöglichte den sicheren online-Zugriff sowohl über Intranet wie auch Internet auf alle G8-Lageinformationen des BLZ.

Der G8-Nachrichtenverbund hat sich - wie schon beim WEF 2003 - als taugliches Mittel zur Koordination von polizeilichen Grossereignissen erwiesen. Die Koordination mit dem Ausland und die Zusammenarbeit einer Vielzahl von zivilen und militärischen Stellen steht ganz im Trend der Internationalisierung der Sicherheitskräfte. In diesem Sinne erweist sich der Nachrichtenverbund als zeitgemässes und bedarfsgerechtes Instrument. Die Lehren aus dem Nachrichtenverbund anlässlich des G8-Gipfels lassen sich zusammenfassen in der Forderung nach früherer, engerer sowie national und international abgestimmter Zusammenarbeit aller beteiligter Partner. Nach den guten Erfahrungen während des G8-Gipfels führt der DAP mit dem BLZ auch die Nachrichtenverbunde WSIS 2003 und WEF 2004. Weiter werden dem BLZ auch in Zukunft die Koordinationsaufgaben bei ordentlichen und ausserordentlichen Grossereignissen im Bereich der inneren Sicherheit übertragen.

Lehren aus dem G8-Nachrichtenverbund

Die KKPKS hat sich im Anschluss an den G8-Gipfel in Evian mit neuen Strukturen zur Planung und Führung von interkantonalen bzw. internationalen ordentlichen Grossereignissen befasst, d.h. mit planbaren, wiederkehrenden polizeilichen Grossereignissen, und die Gruppe Operationen geschaffen, die diese Aufgabe in Zukunft bewältigen wird. Die Gruppe Operationen ist bereits im Rahmen der Vorbereitungen zum WSIS im Dezember 2003 in Genf im Einsatz und sammelt die ersten Erfahrungen in der Praxis. Diese neuen Strukturen könnten – sollten sie sich bewähren – in Zukunft gleichermassen für planbare wie auch für ausserordentliche Grossereignisse eingesetzt werden. Geplant ist auch die Einbindung der politisch verantwortlichen Behörden der Kantone. Die KKJPD hat zu diesem Zweck anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 13./14. November 2003 die Arbeitsgruppe GIP (Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen) gegründet und das Pflichtenheft genehmigt.

Die Gruppe Operationen der KKPKS

Die Arbeitsgruppe GIP der KKJPD

4 Das System der inneren Sicherheit mit Schengen/Dublin

4.1 Auftrag

Der Auftrag vom 1. Juli 2003 an die Projektleitung USIS umfasst folgende Punkte:

Ziel ist die Optimierung des Systems der inneren Sicherheit mit den bestehenden Möglichkeiten (unter Einschluss der Möglichkeiten der Armee) im bestehenden Finanzrahmen. Es geht dabei um den "courant normal" und nicht um die Abdeckung eines Spitzenbedarfs.

Ziel

Für den Fall eines Beitritts zu Schengen/Dublin sollen die Umgestaltungen im internen Sicherheitsbereich der Schweiz untersucht werden. Die nationalen Ersatzmassnahmen sind zu definieren und unter Einbezug der Erfahrungen der heutigen Schengen-Staaten auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen. Für die Verantwortung und Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen sind folgende drei Varianten zu prüfen:

Variante Bund

- Verantwortung: Bund
- Vollzug: GWK

Variante Kantone

- Verantwortung: Bund
- Vollzug: Kantone (auf Basis von Leistungsverträgen, Finanzierung durch Bund)

Variante Kombi

- Verantwortung: Bund
- Vollzug: Kantone und GWK

4.2 Grenzkontrollen in der Schweiz heute

4.2.1 Stationäre Kontrollen an den Grenzübergängen, mobile Kontrollen im Grenzraum

Im Raum entlang der Schweizer Grenze unterhält das GWK 126 Grenzwachtposten, davon 35 mobile Posten. 29 Grenzübergänge, die besonders rege benutzt werden, sind rund um die Uhr besetzt. Pro Abschnitt ist mindestens ein Grenzübergang durchgehend besetzt. Dabei handelt es sich um Strassenübergänge mit kontinuierlichem Verkehr. Bei den übrigen Grenzübergängen richten

sich die Abfertigungszeiten⁸⁷ nach den örtlichen Verhältnissen und den sogenannten Indikatoren. Sie basieren auf folgenden Elementen:

- Anzahl Abfertigungen im Reisendenverkehr pro Jahr,
- Anzahl Abfertigungen im Handelswarenverkehr pro Jahr.

Ein Grossteil der grenz- und sicherheitspolizeilichen Aufgriffe findet heute an den Grenzübergängen statt. Das Personal wird heute zu ca. 60 Prozent stationär bei den Grenzübergängen und zu ca. 40 Prozent mobil eingesetzt. Jeder Abschnitt hat mindestens einen mobilen Posten. Es handelt sich um Lokalitäten in Grenznähe, wo die mobilen Kräfte des GWK stationiert sind. Folgende mobile Posten (inkl. 4 Flughafenposten und ein Bahnposten) des GWK bestehen heute:

GWK	Mobile Posten	Personalbestand
I	7	156
II	9	149
III	13	195
IV	6	91
Gesamt	35	591

Im Rahmen einer Reorganisation des Grenzwachtkorps wird geprüft, ob und wie die Struktur bezüglich der Zusammenarbeit mit den Polizeikorps optimiert werden kann.

4.2.2 Kontrolldichte und Einsatzgrundsätze des GWK

Die Kontrollen des GWK beschränken sich heute auf selektive, lagebedingte Stichproben an den Grenzübergängen und im Grenzraum. Kontrollschwerpunkte bilden die Städte an der Grenze wie Basel, Genf, Chiasso, Schaffhausen und die Grenzübergänge in der Nähe von Ballungszentren, wie Basel/Weil am Rhein Autobahn, Kreuzlingen und St. Margrethen.

4.2.3 Aufgaben des Grenzwachtkorps

Neben den Zollaufgaben obliegen dem GWK auch Kompetenzen im Bereich des Strassenverkehrs-, Asyl- und Ausländerrechts.⁸⁸ Weiter führt das GWK gestützt auf ein Kreisschreiben des EJPD von 1964 an der Landesgrenze Personenkontrollen durch. Die Personenkontrollen an den internationalen Flughäfen und in den Grenzbahnhöfen werden jedoch von den Polizeikorps durchgeführt. Auch die Kontrollen im internationalen Bahnverkehr wurden bisher durch die Polizeikorps der Kantone durchgeführt. Am 6. November 2002 hat der Bundesrat beschlossen, das GWK mit zusätzlichen Mitteln der Armee dauerhaft zu verstärken und die Kontrollen in den internationalen Zügen dem GWK zu übertragen, um Synergien zu gewinnen. In einigen Kantonen hat dieser Übergang inzwischen stattgefunden. Schliesslich pflegt das GWK einen Informationsaustausch mit in- und ausländischen Partnerorganisationen.

⁸⁷ Die Abfertigungszeiten werden alle 2 Jahre überprüft und angepasst. Die nächste Anpassung ist auf den 1. Januar 2004 vorgesehen.

⁸⁸ Vgl. zum Ganzen Ziff. 4.2.7

4.2.4 Vorgeschobene Kontrollen im Ausland

Einzelne Beamte des Grenzwachtkorps führen im Auftrag des EDA bei Visa-Vergaben auf diplomatischen Vertretungen im Ausland Ausweiskontrollen durch.⁸⁹ Diese Beamten werden auch für die Überprüfung von Personalien oder für die Urkundenüberprüfung eingesetzt.

4.2.5 Vereinbarungen des GWK mit den Grenzkantonen betreffend die Erfüllung polizeilicher Aufgaben

Gestützt auf Vereinbarungen mit den Grenzkantonen⁹⁰ hat das GWK an der Grenze zusätzliche polizeiliche Aufgaben übernommen. Ausser Zürich⁹¹ haben alle Grenzkantone schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen. Sie weisen dem GWK zumeist im Bagatelldeliktbereich die Kompetenz zu, Fälle im Auftrag der Polizei selbständig zu rapportieren und zu erledigen. Dies dient der Synergiegewinnung und erfolgt aus Zweckmässigkeitsüberlegungen. Die eingezogenen Bussen werden den jeweiligen Kantonen überwiesen. Die Kantone entschädigen das GWK für diesen Zusatzaufwand nicht. Zum Teil sind sogenannte Grenzräume bzw. Einsatzräume festgelegt, innerhalb welcher das GWK die zusätzlichen Kompetenzen gemäss Vereinbarung ausüben kann.⁹²

Zusätzliche polizeiliche Aufgaben des GWK

4.2.6 Gemeinsame Einsätze des GWK mit den Polizeikörpern der Grenzkantone

Das GWK führt heute mit allen Polizeikörpern der Grenzkantone gemeinsame Einsätze durch.⁹³ Es handelt sich schweremässig um Verkehrskontrollen, aber auch um gemeinsame Kontrollen zur Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität, zur Fahndung nach Personen und Sachen, zur Durchführung von Betäubungsmittelkontrollen etc.

4.2.7 Gesetzliche Grundlagen des GWK

Das GWK kann im Polizei- und Sicherheitsbereich im Wesentlichen als sogenanntes Feststellungs- und Zuführungsorgan tätig sein, indem es Gesetzesverletzungen feststellt und die verdächtige Person bis zum Eintreffen der Polizei festhält. Im Rahmen der laufenden Zollgesetzrevision soll die Aufgabenerfüllung des GWK genauer geregelt werden.

Gesetzliche Grundlagen im Sicherheitsbereich

Gestützt auf Art. 133 BV ist die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben im grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes. Der Bundesrat ist

Gesetzliche Grundlagen im Zollbereich

⁸⁹ Vereinbarung zwischen dem GS EDA und der OZD vom 17. September 2001. Zur Zeit sind in Moskau zwei Angehörige des GWK als Visabeamte und in Tunis, Bukarest und Lagos je einer eingesetzt. Der Einsatz dauert zwei Jahre und kann auf maximal vier Jahre verlängert werden. Das EDA bestimmt die Einsatzorte und bezahlt die mit dem Einsatz verbundenen Kosten einschliesslich Lohnkosten.

⁹⁰ Vgl. USIS III, S. 57 f.

⁹¹ Im Kanton Zürich gilt eine mündliche Vereinbarung zwischen dem GWK und dem Kommando der Kantonspolizei, die sich in der Praxis bewährt hat.

⁹² Vgl. 4.6.3., Territoriale Ausdehnung der nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz.

⁹³ Vgl. USIS III, S. 59.

oberste Verwaltungsbehörde in Zollangelegenheiten (Art. 128 ZG⁹⁴) Gemäss Art. 6 ZG sind alle Waren, die ein- oder ausgeführt werden, der zuständigen Zollstelle zuzuführen, unter Zollkontrolle zu stellen und zur Abfertigung anzu-melden. Zur Erfüllung der Zollmeldepflicht gehört auch die Befolgung der bun-desrechtlichen Vorschriften über die Handelsstatistik, die Monopole und die Regale, sowie der weiteren Erlasse des Bundes, bei deren Durchführung die Organe der Zollverwaltung mitzuwirken haben (nichtzollrechtliche Erlasse). Es fallen somit alle grenzüberschreitenden Warenbewegungen in den Aufgabenbe-reich der Zollverwaltung.

Gemäss Art. 121 BV ist der Bund für die Gesetzgebung im Bereich der Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländern zuständig. Art. 25 Abs. 1 lit. a ANAG⁹⁵ weist dem Bundesrat die Kompetenz für die Regelung der Personen-kontrolle an der Grenze zu. In Art. 22 VEA⁹⁶ wird das Bundesamt für Zuwande-rung, Integration und Auswanderung (IMES) ermächtigt, Weisungen über die Grenzkontrolle zu erlassen.

**Gesetzliche Grundla-
gen im Bereich Aus-
länderrecht**

4.2.8 Schnittfläche zwischen Zollaufgaben und Polizeiaufgaben

Zwischen den Zollaufgaben und den Aufgaben der Polizei besteht eine Schnitt-fläche. Grenzschutzorgane müssen bei einer Kontrolle polizeitaktisch richtig vorgehen, um kein Sicherheitsrisiko einzugehen. Sie dürfen beispielsweise kei-ne Behältnisse öffnen, ohne der Eigensicherung Rechnung zu tragen. Zollorga-ne müssen somit gewisse polizeiliche Vorabklärungen machen, um ihren Auf-trag erfüllen zu können.

Eigensicherung

Ein weiteres Element innerhalb dieser Schnittfläche bilden die Zwangsrechte des GWK im Zollbereich (öffnen und Einsicht nehmen in Behältnisse und Fahr-zeuge, Durchsuchung von Personen etc.). Werden im Zuge solcher Abklärungen vom GWK polizeilich relevante Verdachtsmomente festgestellt, kann eine Person angehalten und der Polizei übergeben werden. Auch hier sind gewisse Zwangsbefugnisse im Spiel, für den Fall, dass sich der Angehaltene durch Flucht der Kontrolle zu entziehen versucht.

Zwangsrechte

Im Zusammenhang mit der Zollkontrolle von Fahrzeugen und ihren Ladungen üben die Zoll- und GWK-Dienststellen auch die verkehrspolizeiliche Kontrolle aus. Sie können gegenüber einfahrenden und die Schweiz verlassenden Fahr-zeugen und Fahrzeugführern die gleichen Massnahmen anordnen wie die Poli-zeiorgane.⁹⁷

**Strassenverkehrs-
recht**

⁹⁴ Zollgesetz, vom 1. Oktober 1925, SR 631.0.

⁹⁵ Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20).

⁹⁶ Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA; SR 142.211).

⁹⁷ Vgl. Art. 136 Verkehrszulassungsverordnung (VZV; SR 741.51). Die verkehrspolizeiliche Zuständigkeit des GWK an der Grenze bezieht sich insbesondere auf die Durchsetzung fol-gender Bestimmungen:

- Vorschriften über Masse, Gewichte, Betriebssicherheit, Versicherung und Zulassung der Fahrzeuge sowie über Führerausweise,
- Sonntags- und Nachtfahrverbot,
- Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer,
- Mindestalter des Führers,
- Zustand des Führers.

Deshalb ist die Ausbildung des GWK in weiten Teilen derjenigen der Polizei ähnlich und die Organe des GWK führen aufgrund dieser sicherheitspolizeilichen Schnittfläche ihren Dienst bewaffnet und uniformiert durch.

Auch umgekehrt kann bei einer Polizeikontrolle z.B. Schmuggelgut zum Vorschein kommen und die kontrollierte Person kann von der Polizei den Zollorganen übergeben werden.

4.2.9 Definition der Zollaufgaben

4.2.9.1 Begriffe "Warenkontrollen", "Zollaufgaben"

Das GWK übt heute Fiskal- und Sicherheitsaufgaben an der Grenze in einem Prozess aus. Die Aufgabenerfüllung in Personalunion ergibt ein hohes Synergiepotenzial und erlaubt ein effizientes Arbeiten mit vergleichsweise geringen Ressourcen. In USIS III wurde noch der Begriff der Warenkontrollen verwendet, der sich als nicht genügend präzise erwiesen hat. Die Arbeit der Zollorgane umfasst nicht nur die Kontrollen von Handelswaren und jener Waren, welche die Reisenden mitführen, sondern auch zusätzliche Aufgaben, die hier dargestellt werden. Aus diesem Grund wird in diesem Bericht der Begriff der Warenkontrolle durch die Begriffe Zollkontrolle bzw. Zollaufgabe ersetzt.

***Begriff Zollkontrollen
ist weiter als Warenkontrollen***

4.2.9.2 Inhalt der Zollaufgaben des GWK

Die folgenden Aufgaben werden im Einzelnen unter dem Begriff der Zollkontrolle subsumiert (Leistungsauftrag für die Jahre 2004 – 2007):

- Warenabfertigung im Reisendenverkehr,
- Bekämpfung des grenzüberschreitenden Betäubungsmittelverkehrs,
- Widerhandlungen in den Bereichen Kriegsmaterial, Waffen, Sprengmittel, radioaktive Stoffe, staatsgefährdendes Propagandamaterial, Gefahrgüter usw.,
- Verkehrspolizeiliche Kontrollen gemäss 136 VZV,
- Verkauf von Autobahnvignetten,
- Zolldienstleistungen an Grenzübergängen,
- Warenabfertigung im Handelswarenverkehr an kleineren Grenzübergängen,
- Unterstützung der Zivilangestellten der Zollverwaltung bei der Abfertigung des Handelswarenverkehrs,
- Zollpolizei⁹⁸ (d.h. Bekämpfung des Warenschmuggels an Grenzübergängen und im Grenzraum),
- Bekämpfung des Warenschmuggels,
- Mitwirkung beim Vollzug nicht zollrechtlicher Erlasse,⁹⁹
- Mitwirkung bei der Erhebung der LSV/PSVA.

Weiter erfüllen die Zollorgane Aufgaben, die nicht direkt mit dem Begriff Zollaufgaben zusammenhängen, namentlich im Bereich Ausländer- und Asylrecht

⁹⁸ Die Sicherung eines geordneten Warenverkehrs an der Grenze verlangt ein gewisses Mass an zollpolizeilicher Präsenz sowohl stationär an den Grenzübergängen als auch mobil im Grenzraum. Aus Sicherheitsgründen muss der Dienst mindestens zu zweit erfolgen. Die Durchsetzung der örtlichen und zeitlichen Beschränkungen der Wareneinfuhr bedingt eine mobile Präsenz im Grenzraum, um verbotene Wareneinfuhren im Gelände zu unterbinden.

⁹⁹ Z.B. Pflanzenschutz, Artenschutz etc.

und beim Informationsaustausch mit in- und ausländischen Partnerorganisationen.

4.3 Grenzkontrollen in der Schweiz mit Schengen/Dublin

4.3.1 Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten von Schengen

Die Schweiz muss die Warenkontrollen auch im Schengen-Szenario vollumfänglich aufrecht erhalten, da sie mit der EU weiterhin keine Zollunion bildet. Auch die Durchführung der Zollaufgaben (z.B. Bekämpfung des Drogen- und Waffenschmuggels, Kontrolle von Gefahrgütern, fiskalische Aufgaben etc.) bleibt von Schengen unberührt. Deshalb können bei der Erfüllung der Zollaufgaben Personenidentitätsfeststellungen vorgenommen werden.

Das Schengener Übereinkommen erlaubt keine systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an der Grenze nur aufgrund der Tatsache, dass jemand die Grenze überschreitet. Hingegen sind sicherheits- und kriminalpolizeilich motivierte Personenkontrollen an der Grenze jederzeit möglich, wenn ein hinreichender polizeilicher Anfangsverdacht vorliegt.

*Keine systematische
Kontrollen zulässig*

Im Landesinnern bestehen aufgrund von Schengen keine Einschränkungen für die Durchführungen von Personenkontrollen.

Eine Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze je nach Sicherheitslage muss temporär jederzeit möglich sein (z.B. G8-Gipfel, WEF).¹⁰⁰

4.3.1.1 Personalbedarf für die Zollaufgaben mit Schengen/Dublin

Bei einem heutigen Gesamtbestand von rund 2'000¹⁰¹ Mitarbeitenden im GWK würden rund 1'800 Angehörige des GWK¹⁰² benötigt, um ausschliesslich die Zollaufgaben ohne die Personenkontrollen im heutigen Umfang erfüllen zu können.

4.3.1.2 Anforderungsprofil und Ausbildung des Personals für die Zollaufgaben

Das Anforderungsprofil für die Wahrnehmung der Zollaufgaben würde etwa gleich bleiben wie für das GWK. Die Zollaufgaben stellen relativ hohe intellektuelle Anforderungen. Im Einsatz ist eine gute körperliche Leistungsfähigkeit sowie eine der Polizei sehr ähnliche Ausbildung erforderlich.

¹⁰⁰ Art. 2 Abs. 2 SDÜ.

¹⁰¹ Ohne Unterstützung durch das FWK.

¹⁰² Die Oberzolldirektion hat den Personalbedarf für die Zollaufgaben im Detail, d.h. bis auf Stufe Grenzwachtposten, ermittelt. Die ursprünglichen Berechnungen im Rahmen von USIS III gingen von einem Bedarf von 1'500 Kräften aus. Dabei wurde jedoch der Overhead nicht berücksichtigt.

4.4 Ausgleichsmassnahmen gemäss SDÜ und nationale Ersatzmassnahmen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen hat zum Ziel, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Um das Sicherheitsbedürfnis der Mitgliedstaaten weiterhin zu decken, sind diverse Ausgleichsmassnahmen vorgesehen. Diese sind zum Beispiel:

- das Schengener Informationssystem (SIS),
- die verstärkte Polizeizusammenarbeit,
- ein gemeinsamer Standard zum Schutz der Aussengrenzen,
- die gemeinsame Visapolitik.

Ausgleichsmassnahmen

Darüber hinaus können die Schengen-Mitgliedsstaaten nationale Ersatzmassnahmen durchführen; das heisst lageabhängige, mobile Kontrollen im Grenzraum und/oder im Landesinnern. Alle bisherigen Mitglieder von Schengen führen heute solche Massnahmen durch.

Nationale Ersatzmassnahmen

Während einzelne Ausgleichsmassnahmen im SDÜ ausdrücklich (z.B. Nachteile, Observation) vorgesehen sind, sind weitere Ersatzmassnahmen nach nationalem Recht denkbar. Jeder Staat ist also frei in der Gestaltung der Art und des Umfangs solcher Massnahmen, weil die Polizeihochheit vollumfänglich bei den Mitgliedstaaten bleibt.

4.5 Umsetzung der im SDÜ vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen¹⁰³

Das Schengener Durchführungsübereinkommen sieht sieben Bereiche vor, in welchen als Ausgleichsmassnahmen eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten erfolgt:

4.5.1 Gemeinsamer Standard für den Schutz der Schengen Aussengrenzen (Art. 6 SDÜ)

Die einzigen Aussengrenzen der Schweiz sind die internationalen Flughäfen. Hier sorgen heute 115 zivile Angehörige der EZV für die Zollkontrollen. Die grenzpolizeilichen Kontrollen auf den Flughäfen werden von den Polizeikörpern wahrgenommen, wobei nicht nur Polizeikräfte, sondern auch speziell ausgebildetes Zivil- und Hilfspersonal eingesetzt wird.

Die grenzpolizeilichen Kontrollen gegenüber Fluggästen von und nach dem Schengen-Raum würden entfallen. Dagegen blieben jene Kontrollen gegenüber Personen bestehen, welche aus Drittstaaten einreisen. Zu diesem Zweck wären die Passagierströme auf den Flughäfen zu trennen; in Flüge von/nach innerhalb und von/nach ausserhalb des Schengen-Raumes.

Grenzpolizeiliche Kontrollen an den internationalen Flughäfen

¹⁰³ Vgl. ausführliche Darstellung in USIS III, S. 25 ff.

Bei Kontrollen der Passagiere von/nach ausserhalb des Schengen-Raumes ist zu unterscheiden:

Passagierkontrollen

- Staatsangehörige aus dem Schengen-Raum: Passkontrolle, um die Staatsangehörigkeit zu prüfen.
- Staatsangehörige von ausserhalb des Schengen-Raumes: Personenkontrollen nach dem Gemeinsamen Handbuch für Grenzkontrollen.¹⁰⁴ Bei diesen sogenannten Drittstaatsangehörigen¹⁰⁵ müssten die folgenden Kontrollen durchgeführt werden:
 - Prüfung der Einreisevoraussetzungen (gültige Ausweisdokumente, Visa, Aufenthaltsbewilligungen etc.).
 - Fahndungstechnische Überprüfung (Schengener Informationssystem (SIS) und RIPOL).

Die Verstärkung der Personenkontrollen mit Schengen/Dublin an den Aussen Grenzen, also an den internationalen Flughäfen, könnte in etwa personalneutral verlaufen. Die Kontrollen würden sich auf die Passagierströme aus Drittstaaten reduzieren. Diese müssten verstärkt kontrolliert werden. Hinzu kämen gewisse bauliche Massnahmen zur Trennung der Passagierströme, die vom Flughafenbetreiber getragen werden.

*Verstärkung Aussen-
grenze:
Kostenneutrale Um-
setzung*

4.5.2 Polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 39 ff. SDÜ)

Neben der polizeilichen Amts- und Rechtshilfe sind auch die grenzüberschreitende Observation (Art. 40 SDÜ) und die Nacheile (Art. 41 ff.) vorgesehen. Die Schweiz hat dies bereits in ihren bilateralen Polizeiverträgen mit Deutschland, Österreich und Frankreich vereinbart.

Das Kernstück der polizeilichen Zusammenarbeit bildet das Schengener Informationssystem (SIS).¹⁰⁶ In der Schweiz könnte das SIS mit dem Ripol verbunden werden. Die Einführung des SIS bedingt neben zusätzlicher Software vor allem eine breit angelegte Ausbildung für die Personen, welche das SIS bedienen werden (Polizei, Grenzwachtkorps, Konsularbeamte). Zudem muss ein sogenanntes SIRENE¹⁰⁷-Büro aufgebaut werden. Das SIRENE-Büro ist das "menschliche Gesicht" hinter dem SIS und bedient die anderen Mitgliedstaaten mit Zusatzinformationen, welche nicht im SIS gespeichert sind. Zudem wird in diesem Büro geprüft, ob die Ausschreibung einer Fahndung im SIS zulässig ist.¹⁰⁸ Das SIRENE-Büro sollte analog dem Ripol zentral auf Bundesstufe eingerichtet werden. Da ein 24-Stunden Betrieb sichergestellt werden muss, liegt eine Kombination mit der zu schaffenden Koordinationsstelle¹⁰⁹ nahe.

¹⁰⁴ Dieses stellt sicher, dass sich alle Grenzbeamten der Mitgliedstaaten an die selbe Vorgehensweise halten. Es enthält zudem Informationen über Ausweise und Sichtvermerke sowie Listen über die Visabedingungen, in den nicht harmonisierten Fällen (Transitvisa, Diplomatenvisa, Langzeitvisa etc.).

¹⁰⁵ Alle Nationalitäten, ausser Schweizer und Angehörige der EU/EFTA-Staaten.

¹⁰⁶ Vgl. USIS III, S. 27 ff.

¹⁰⁷ SIRENE: Supplementary Information Request at the National Entry.

¹⁰⁸ Details zum SIRENE-Büro: USIS III, S. 28-29.

¹⁰⁹ Vgl. Ziff. 4.10.

4.5.3 Gemeinsame Visumpolitik für den kurzfristigen Aufenthalt (Art. 9 ff. SDÜ)

Die schweizerische Visapolitik ist heute weitgehend jener der EU angeglichen.¹¹⁰ Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz würden neu die Schengener Visamarke verwenden, welche künftig mit biometrischen Daten¹¹¹ ausgestattet sein wird. Das elektronische System zur Visumausstellung müsste angepasst und mit den entsprechenden technischen Hilfsmitteln (Fotoapparate/Scanner, neue Drucker, etc.) aufgerüstet werden. Ebenfalls müsste die Schweiz ein System zur Konsultation der anderen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Visavergabe an Staatsangehörige bestimmter Staaten einführen.¹¹² Dieses System sollte im IMES angesiedelt werden. Das IMES könnte auch das künftige Visa-Informationssystem (VIS, elektronisches Informationssystem über die Visaanträge) betreuen. Dieses System dürfte frühestens ab dem Jahr 2007 in Betrieb sein.

4.5.4 Festlegung der Zuständigkeit für die Entgegennahme eines Asylgesuchs (alt Art. 28 SDÜ ff., neu in Verordnung Dublin II)

Die Bestimmung des Staates, welcher für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist, war ursprünglich als Ausgleichsmassnahme im SDÜ geregelt. Heute erfolgt diese Zusammenarbeit auf der Basis einer EG-Verordnung (Dublin II). Als konkrete Massnahme muss insbesondere die Fingerabdruckdatenbank EURODAC eingeführt werden, sowie die Möglichkeit zur elektronischen Korrespondenz via Dublin-Net (eigenständiges elektronisches Netzwerk zur Kommunikation unter den Mitgliedstaaten) geschaffen werden. Dieses System würde am sinnvollsten durch das Bundesamt für Flüchtlinge bedient.

4.5.5 Weitere Ausgleichsmassnahmen

Das SDÜ sieht diverse weitere Ausgleichsmassnahmen vor, die jedoch keine organisatorischen Entscheidungen bedingen:

- Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 48 ff. SDÜ);
- Zusammenarbeit im Kampf gegen den Missbrauch von Feuerwaffen und Munition (alt Art. 77 ff., neu in Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen geregelt);
- Zusammenarbeit im Kampf gegen den Betäubungsmittelmissbrauch (Art. 70 ff. SDÜ).

¹¹⁰ Für die Staatsangehörigen von Südafrika und einigen ehemals von Grossbritannien abhängigen Gebiete (Antigua und Barbuda, Dominica, Grenada, St. Lucia u.a.) müsste die Schweiz die Visapflicht einführen, während die Visapflicht für Rumänien (ist in Prüfung) abgeschafft werden müsste.

¹¹¹ Foto und Fingerabdruck des Visumsinhabers.

¹¹² Sog. VISION, vgl. USIS III, S. 34.

4.6 Nationale Ersatzmassnahmen der Schweiz mit Schengen/Dublin

Bei einem Beitritt zu Schengen/Dublin ist die Schweiz in der Gestaltung der nationalen Ersatzmassnahmen im Landesinnern frei. Weiter bleiben die Zollaufgaben von einem Schengen-Beitritt unbeeinflusst und müssen weiterhin im gleichen Ausmass und in der gleichen Kontrolldichte wie heute an der Grenze und im Grenzraum durch das GWK durchgeführt werden.¹¹³ Dies hat zur Folge, dass der Personen-, Fahrzeug- und Warenverkehr nach wie vor an bestimmten Grenzübergängen kanalisiert und verlangsamt werden muss.

Zollaufgaben bleiben wie heute:

- gleiche Kontroll-dichte
- gleiches Aus-mass

Die Zollkontrollen bringen es also mit sich, dass die Schweiz auch mit Schengen/Dublin keinen gänzlich freien und ungehinderten Personenverkehr haben wird.

Polizeiliche nationale Ersatzmassnahmen in der Schweiz können sein:

- Fahrzeugkontrollen auf grossen Verkehrsachsen, vor Tunnels, auf Autobahnraststätten,
- Einsatz von AFNES¹¹⁴ an geeigneten Grenzübergängen auch in internationaler Kooperation je nach Lage,
- Personenkontrollen, d.h. gezielte, lageabhängige Intensivierung der Personenkontrollen in bestimmten Landesteilen,
- Gezielte und intensiverte Kontrollen je nach Lage z.B. im städtischen Grenzraum,
- Verdichtete Kontrollen an neuralgischen Orten mit erhöhtem Personenverkehr,
- Koordinierte Aktionen in Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden der Nachbarländer je nach Bedrohung,
- Mit den Polizeibehörden der beteiligten Staaten koordinierte Kontrollen in internationalen Zügen, die im Transit durch die Schweiz fahren,
- Know-how-Transfer und Erfahrungsaustausch durch regelmässige internationale Treffen der involvierten Behörden,
- Internationale Treffen unter Fachleuten zur gemeinsamen Lagebeurteilung,
- Gemeinsame internationale Ausbildungsgefässe,
- Vorgesobene Visakontrollen durch Stationierung von Angehörigen des GWK und der Polizei in ausländischen Vertretungen,
- etc.

Die meisten dieser Massnahmen können auch heute schon durchgeführt werden. Vor allem im Bereich der internationalen Zusammenarbeit bietet aber Schengen mehr Möglichkeiten. Durch SIS sind zudem mehr Fahndungserfolge zu erwarten und die Aufgriffe im Bereich der illegalen Migration dürften steigen.

¹¹³ Vgl. zu den Anforderungen der EU an die Mitgliedsstaaten (Ziff. 4.3.1).

¹¹⁴ Automatisiertes Fahrzeug-Nummern-Erkennungssystem. AFNES erkennt automatisch die im Ripol ausgeschriebenen Fahrzeuge und löst im Falle eines Treffers einen Alarm aus. Diesem System könnten ohne weiteres auch die Fahrzeugfahndungsdaten des SIS angehängt werden. Da es sich bei AFNES um ein polizeiliches Fahndungssystem handelt, dürfte sein Einsatz auf der Grenze unproblematisch sein.

4.6.1 Nationale Ersatzmassnahmen einzelner Schengen-Staaten im Vergleich

Die nachfolgende Tabelle legt die Praxis der nationalen Ersatzmassnahmen in Mitgliedstaaten dar, welche aufgrund ihres bundesstaatlichen Aufbaus, aufgrund ihres Status als Nachbarstaaten der Schweiz oder ihres Assoziationsstatus in der EU mit der Schweiz vergleichbar sind:

Nationale Ersatzmassnahmen einzelner Schengen-Staaten im Vergleich

Land/ Vergleichs- kriterien	Deutschland	Österreich	Italien	Frankreich	Belgien	Norwegen
Organe	Bundesgrenzschutz in Zusammenarbeit mit Länderpolizei-korps.	Gendarmerie	Polizia di Stato/polizia di frontiera	Police aux frontières	Operationelle Anweisungen: Police fédérale Vollzug: Police locale (u.a. mit Unterstützung der police fédérale)	Polizei
Art der Massnahmen	„Schleierfahndung“ in einer Grenzzone von 30 km: Kontrollen im Gelände, an den Strassen und in der Bahn an jenen Abschnitten im Grenzgebiet, wo gemäss Erfahrungen oder Informationen eine verstärkte illegale Einreise erfolgt. Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung	Kontrollen an neuralgischen Stellen im Inland (bsp. wichtige Autobahnen, grosse Durchgangssachsen, etc.). National oder lokal angeordnet aufgrund von Lageberichten der Verbindungsbeamten, der Nachbarländer und der Polizei. Mobile Unterstützungsgruppe, welche diverse Spezialisten umfasst (Dokumentensicherheit, Untersuchungsbereich, etc.).	Kontrollen im Grenzraum, keine Zone definiert.	Kontrollen im Grenzraum (20 km), an den Autobahnen nach Möglichkeit an den Péages, sonst auch gezielte Einzelkontrollen im fahrenden Verkehr oder Grosskontrollen auf den Rastplätzen. Personenkontrollen auch in den Zügen, Bahnhöfen, Häfen, Flughäfen möglich. Frankreich hat an den Grenzen eine minimale Infrastruktur belassen, zwecks Wiedereinführung der Kontrollen gemäss Art. 2 Abs. 2 SDÜ.	Keine Grenzzone definiert.	Kontrollen im ganzen Land, insb. jedoch in der Grenzzone.

Land/ Vergleichs- kriterien	Deutschland	Österreich	Italien	Frankreich	Belgien	Norwegen
Mittel	Im Raum der Binnengrenzen werden heute eher mehr personelle Ressourcen eingesetzt als vor Schengen.	Mittelbedarf hoch	Gleich viele Mittel	ca. 10 % mehr Personal als vor Schengen	Eher weniger Mittel	Gleich viele Mittel
Kompetenzen	Im Rahmen der Schleierfahndungen sämtliche notwendigen Kompetenzen (Personenkontrollen, Festnahme zur Identitätsfeststellung, Datenerfassung, Ausschreibungen von Personen zur Fahndung, Durchsuchung von Personen und Sachen).	Die nationalen Ersatzmassnahmen werden im Sicherheitspolizeigesetz (SPG) geregelt.		Übliche polizeiliche Kompetenzen	Übliche polizeiliche Kompetenzen	
Aufgabenteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten	Sicherheitskooperationsvertrag mit den Ländern; enge Koordination der Aktivitäten zwischen Bundesgrenzschutz und Länderpolizeikorps.	Keine Kompetenzen der Gliedstaaten	Keine Kompetenzen der Regionen, aber Kompetenzabgrenzungsprobleme zu anderen Polizeibehörden wie Guardia di finanza.	Keine, da Zentralorgan	Anweisung durch police fédérale, Durchführung police locale. Police locale ist zuständig für die Basisarbeit (Überwachung der Grenzen, Wiedereinführung der Grenzkontrollen, etc.); Ausnahme: Autobahnen und Züge: Kontrollen in der Kompetenz der police fédérale.	Keine Gliedstaaten

4.6.2 Fazit des Vergleichs nationaler Ersatzmassnahmen

Trotz der sehr unterschiedlichen Staats- und Polizeisysteme lässt sich zusammenfassend feststellen, dass alle miteinander verglichenen Staaten über ein nationales Sicherheitsorgan verfügen, das die übergeordnete Verantwortung trägt und entweder allein oder in Zusammenarbeit mit weiteren gliedstaatlichen bzw. regionalen Organen die nationalen Ersatzmassnahmen durchführt.

4.6.3 Territoriale Ausdehnung der nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz

4.6.3.1 Nationale Ersatzmassnahmen ausschliesslich durch die Grenz-kantone?

Es stellt sich die Frage, auf welchem Gebiet die nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz bei einem Schengen-Beitritt durchzuführen wären. Die folgende Karte zeigt den Kontrollgürtel für den Fall einer Auferlegung der nationalen Ersatzmassnahmen an die Grenzkantone:¹¹⁵



Es wird bei dieser Darstellung klar, dass die Unterscheidung, ob ein Kanton Grenzkanton oder ein Binnenkanton ist, kein taugliches Merkmal darstellt, um die nationalen Ersatzmassnahmen in geeigneter Dichte zu ermöglichen. An einzelnen Stellen würden sich die nationalen Ersatzmassnahmen bis ziemlich tief ins Landesinnere hinein erstrecken (z.B. GR, TI, VS), an anderen Stellen bestünde ein ganz schmaler Streifen erhöhter Kontrolldichte (z.B. JU, NE).

Kriterium "Grenzkantone" ungeeignet

4.6.3.2 Nationale Ersatzmassnahmen in den Grenzräumen gemäss Vereinbarungen Polizei-GWK?

Mit Ausnahme des Kantons Zürich haben alle Grenzkantone schriftliche Vereinbarungen mit dem GWK getroffen, in denen dem GWK gewisse polizeiliche Kompetenzen in einem bestimmten Raum zugewiesen werden. Zum Teil wurden sogenannte "Grenzräume" vereinbart, um den Einsatzradius des GWK im

Kriterium "Grenzräume" ungeeignet

¹¹⁵ Das Fürstentum Liechtenstein wird auf dieser Karte in der Farbe eines Grenzkantons aufgeführt, weil das GWK die Kontrollen auch auf diesem Territorium wahrnimmt.

Polizeibereich zu definieren. Die Vereinbarungen sind äusserst heterogen ausgestaltet. Die Kantone VD, JU und NE haben keinen Grenzraum festgelegt.

Näheres ergibt sich aus der folgenden Darstellung:

AG	Selbständige Kontrollen GWK innerhalb eines definierten Raumes auf der Karte. Gemeinsame Kontrollen GWK-Kapo AG auf dem Gebiet der Bezirke Baden und Zurzach. Unterstützung der Polizei durch Spezialisten des GWK im ganzen Kanton AG möglich.
BL	Grenzgebiet, d.h. Gebiet des Kantons Basel-Landschaft entlang der Landesgrenze im Umkreis von 10 km von der benützten Grenzübergangsstelle.
BS	Gebiet des Kantons Basel-Stadt, inkl. die auf dem Gebiet der Nachbarstaaten liegenden Zollübergänge.
GR	Einsatz GWK beschränkt sich auf die Talschaften (Bergell, Puschlav, Münstertal), das Unterengadin, den Flughafen Samedan sowie das Rheintal. Bei besonderen Aufträgen kurzfristiger Einsatz im ganzen Engadin möglich.
SG	Einsatz des GWK beschränkt sich auf die Grenze und das grenznahe Gebiet. Mobiler Einsatzraum im Gebiet zwischen Landesgrenze und Staatsstrasse Steinach–Rorschach–Altstätten–Buchs–Bad Ragaz.
SH	Einsatzraum des GWK ist beschränkt auf geöffnete Grenzübergänge, unbesetzte Grenzübergänge und ehemalige Zollamtsplätze, also auf die Grenzlinie.
SO	"Grenzgebiet", d.h. Gebiet des Kantons Solothurn entlang der Landesgrenze im Umkreis von 30 km von der benützten Grenzübergangsstelle.
TG	Der Einsatz des GWK beschränkt sich auf Grenze und "Grenznahe". Mobiler Einsatz GWK innerhalb eines auf der Karte festgelegten Raumes.
TI	Auf Karte eingezeichnet, wobei die grösseren Städte ausgeklammert sind.
GE	Auf Karte eingezeichnet, vorwiegend ländliche Gebiete.

4.6.3.3 Nationale Ersatzmassnahmen in einem einheitlichen Gürtel ab Landesgrenze?

Einen einheitlichen Abstand von der Grenze festzulegen, wie das in Deutschland innerhalb eines Grenzstreifens von 30 km angewandt wird, wäre für die Schweiz schon geotaktisch nicht sachgerecht.

Kriterium "einheitlicher Kontrollgürtel" ungeeignet

Zusammenfassend muss bei den nationalen Ersatzmassnahmen den spezifischen geografischen und verkehrstechnischen Verhältnissen und der jeweiligen Bedrohungslage möglichst flexibel Rechnung getragen werden können.

4.6.3.4 Nationale Ersatzmassnahmen erfüllen alle Kantone

Der Projektausschuss geht davon aus, dass alle Kantone nach ihrer eigenen Beurteilung lagegerecht in den Vollzug der nationalen Ersatzmassnahmen einzubeziehen sind.

4.7 Variante Bund

4.7.1 Beschreibung der Variante Bund

Die nationalen Ersatzmassnahmen bei der Variante Bund würden auf der Grenze und im Grenzraum durch das GWK wahrgenommen. Der Einsatzraum des GWK müsste, je nach geografischer Lage, mit dem jeweiligen Kanton individuell vertraglich festgelegt werden. Im Grenzraum müsste das GWK zur Durchführung dieser nationalen Ersatzmassnahmen über ausreichende Kompetenzen

verfügen. Zudem würde ein Koordinations- und Aufgabenabgrenzungsbedarf mit den kantonalen Polizeibehörden entstehen.

Das GWK führt in dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum,
- Zollaufgaben an der Grenze und landesweit,
- Bestehende verkehrs- und ausländerrechtliche Aufgaben an der Grenze,
- Kontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 SDÜ),
- Erfüllung der via Vereinbarungen mit den Kantonen übernommenen Polizeiaufgaben.

Die Polizei führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Personenkontrollen in den internationalen Flughäfen.¹¹⁶

4.7.2 Vor- und Nachteile der Variante Bund



Vorteile:

- Einheitliche Durchführung der Ersatzmassnahmen,
- Zentrale Steuerung und Führung,
- Schnelle Anpassung des Sicherheitsdispositivs über die Kantonsgrenzen hinweg,
- Flexibler Einsatz je nach Lage,
- Schwerpunktbildung rasch möglich, zentrale Lageanalyse,
- Ausrüstung, Funk, Ausbildung und Informationsverarbeitungssysteme einheitlich,
- Einheitliche Führung und Einsatzdoktrin,
- Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze problemlos (Infrastruktur, Personal, Ausrüstung vorhanden),
- Durchführung der Zollaufgaben und der nationalen Ersatzmassnahmen in Synergie mit den gleichen Beständen wie heute (rund 2'000 Angehörige des GWK und rund 290 Kräfte der Armee),
- Kostenneutralität gegenüber heute gewährleistet.



Nachteile:

- Aktionen von GWK und Polizei im Grenzraum (vor allem im dicht besiedelten Raum) könnten kollidieren (1 Raum/1 Chef/1 Auftrag tangiert),
- Polizeihochheit im Grenzraum nicht mehr ausschliesslich bei den Kantonen (tangiert die politische Vorgabe, wonach die Polizeihochheit zu wahren sei),
- Grenzräume müssten zwischen GWK und Polizei definiert werden, sonst würde der Aktionsradius für die nationalen Ausgleichsmassnahmen fehlen,
- Tendenziell Verfassungsänderung nötig¹¹⁷ (tangiert politische Vorgabe, wonach einschneidende Änderungen im Schweizerischen Sicherheitssystem unzulässig sind),

¹¹⁶ Entspricht dem Status Quo.

¹¹⁷ Vgl. zum Ganzen USIS III, S. 46 f.

- Gewisser Koordinations- und Aufgabenabgrenzungsbedarf mit den kantonalen Polizeiorganen.

4.7.3 Finanzielle Auswirkungen Variante Bund

Die gleichzeitige Durchführung der Zollaufgaben und der nationalen Ersatzmassnahmen ist synergetisch und könnte ungefähr personalneutral gegenüber heute durchgeführt werden, also mit dem jetzigen Bestand des GWK (rund 2'000 Kräfte) und unter Beibehaltung der Armee-Unterstützung (290 Kräfte). Aufgrund der zentral geführten Struktur des GWK müsste kein zusätzlicher Koordinationsaufwand veranschlagt werden. Die jährlichen Zusatzkosten des Bundes für die Armee-Unterstützung (auswärtige Verpflegung, Unterkunft, Spesen und Transporte) würden weiterhin anfallen. Die Kostenneutralität gegenüber heute wäre gewährleistet.

4.7.4 Entscheideraster Variante Bund

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante Bund (GWK führt nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum durch)	☺ ☹ ☹
Verantwortung: Bund Vollzug: GWK		
Führung/Unterstellung	Schwergewichtsbildung für GWK einfach Koordination zentral Kommunikation landesweit möglich (Polycom) Polizeiliche Führungs- und Einsatzplanung erschwert Aktionen (Polizei/GWK) könnten kollidieren Parallele Kompetenzen, evtl. Zuständigkeitskonflikte	☹
Einfachheit	Aus Sicht GWK einfach Aus Sicht Polizei schwierig	☹
Personelle Auswirkungen	Nationale Ersatzmassnahmen und Zollaufgaben an der Grenze und im Grenzraum wären für GWK mit heutigem Bestand (2'290, inkl. Armee-Unterstützung) möglich Bei der Polizei sind keine zusätzlichen Kräfte nötig	☺
Kosten	Kostenneutral gegenüber heute Gewisser Koordinationsaufwand (GWK-Polizei)	☹
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Unvorteilhafte Variante aus der Sicht Polizei, weil parallele Zuständigkeiten GWK/Polizei (im Grenzraum erfüllt das GWK parallele Aufgaben wie Polizei, also zwei Chefs im gleichen Raum) Positiv aus Sicht GWK (ein Einsatzraum Schweiz, ein Chef, ein Auftrag)	☹
Rechtsgrundlage	Verfassungsänderung, Gesetzesänderung ¹¹⁸	☹
Zeitrahmen	Grosser Zeitbedarf	☹
Auftrag vom 1.07.2003	erfüllbar	☺
Risiko	Vgl. "Möglichst 1 Raum /1 Chef /1 Auftrag"	☹
Infrastruktur	Für den ganzen Auftrag, auch Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze, beim GWK vorhanden	☺
Qualität	Nach geringer Zusatzausbildung gut Evtl. Zuständigkeitskonflikte mit kantonaler Justiz- und Polizeiorganisation (StP, Polizeigesetze)	☹
Gesamtbeurteilung	Mehrheitlich negativ Hauptargumente: Verfassungsänderung nötig und Polizeihöhe tangiert	☹

4.8 Variante Kantone

4.8.1 Beschreibung der Variante Kantone

Die Polizeikorps würden nach dieser Variante die polizeilichen Massnahmen und die nationalen Ersatzmassnahmen im Landesinnern erfüllen. Sie wären

¹¹⁸ Vgl. zum Ganzen USIS III, S. 46.

überdies in der Lage, die Kontrollen an der Grenze temporär wieder einzuführen. Diese Variante wäre aufgrund der bestehenden Polizeihochheit der Kantone rechtlich unproblematisch.

Die Polizei führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Nationale Ersatzmassnahmen landesweit,
- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Personenkontrollen an den internationalen Flughäfen,
- Personenkontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze.

Das GWK führt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben durch:

- Zollaufgaben an der Grenze und landesweit,
- Personenkontrollen im Rahmen der Zollaufgaben.

4.8.2 Vor- und Nachteile der Variante Kantone



Vorteile:

- Rechtlich unproblematisch (Polizeihochheit der Kantone),
- Personaleinsparung beim GWK von rund 100¹¹⁹ Stellen,
- Entlastung der Armee von subsidiärer Unterstützung zu Gunsten des GWK (290 Kräfte),
- Wegfall der Zusatzkosten für den Einsatz der Armeekräfte (auswärtige Unterkunft und Verpflegung, Spesen, Transporte).



Nachteile:

- Personalaufbau bei der Polizei nötig, um die durch das GWK erbrachten Aufgaben im Rahmen der Vereinbarungen übernehmen zu können (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Personalaufbau bei der Polizei für die nationalen Ersatzmassnahmen (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Spitzenbedarf an Personal und Infrastruktur bei einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen¹²⁰ (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Gewährleistung der einheitlichen Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen müsste durch den Bund erfolgen, was tendenziell eine Verfas-

¹¹⁹ Als Folge der Sparmassnahmen ist das GWK voraussichtlich gezwungen, seinen Personalbestand auf Ende 2006 um 5 Prozent, d.h. um 100 Stellen abzubauen. Dies trotz des seit 1998 unbestrittenen Personalunterbestandes von rund 200 Kräften (plus 90 Kräfte für die Kontrollen in den internationalen Zügen) und trotzdem, dass das GWK im Vergleich zu Polizei- und Armeekräften kostengünstig arbeitet (vgl. USIS III, S. 95).

¹²⁰ Die temporäre Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch die Polizeikörper – wenn es die Sicherheitslage im Landesinnern erforderlich macht (vgl. Art. 2 Abs. 2 SDÜ) – wäre personell und finanziell äusserst aufwändig. In solchen Fällen ist die Polizei in der Regel mit IKAPOL-Einsätzen bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit belastet und könnte für die Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze nicht noch zusätzliche Kräfte freistellen. Die Polizeikörper verfügen an der Grenze auch nicht über die nötige Infrastruktur und das Material zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen. Zur Deckung eines solchen Spitzenbedarfs an Personal wäre ein mehrjähriger Aufbau nötig. Es würde sich die Frage stellen, wie das zusätzliche Personal ausserhalb solcher Einsätze beschäftigt werden könnte.

sungsänderung notwendig machen würde¹²¹ (politische Vorgabe der Wahrung der kantonalen Polizeihöhe tangiert),

- GWK könnte Aufgaben gemäss Vereinbarungen mit den Kantonen nicht mehr erfüllen (Synergieverluste),
- Synergieverluste mit den Aufgaben des GWK,
- Koordinationsbedarf zwischen den Kantonen und mit dem Ausland gross (politische Vorgabe der Kostenneutralität tangiert),
- Rechtlich wäre Koordination durch interkantonaies Konkordat möglich, aber zeitlich¹²² u.U. aufwändig,
- Konzentration der Kräfte je nach Lage wäre in der nötigen Schnelligkeit u.U. schwierig,
- Neue Schnittstellen zum GWK, namentlich im Bereich von Waffen und Drogen.

4.8.3 Finanzielle Auswirkungen Variante Kantone

Im Grenzwachtkorps würden voraussichtlich rund 100 Kräfte frei und die Armee würde im Umfang von 290 Personaleinheiten entlastet. Weiter würden die über die Personalkosten hinausgehenden Kosten für auswärtige Verpflegung und Unterkunft, Transport und Spesen der Armeeangehörigen wegfallen.












Auf der anderen Seite müssten die mit Unterbeständen kämpfenden Polizeikorps Personal aufbauen, um die heute durch das GWK erbrachten Leistungen wieder übernehmen und die nationalen Ersatzmassnahmen erfüllen zu können. Finanziell am belastendsten wäre der beschriebene Spitzenbedarf an Personal und Infrastruktur bei einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen.

Die Variante Kantone wäre also teuer und ineffizient, womit die Vorgabe der Kostenneutralität weit verfehlt würde.

¹²¹ Vgl. USIS III, S. 45 f.

¹²² Vgl. USIS III, S. 48; die Schaffung eines Konkordates würde, weil jeder Kanton mit der Ausgestaltung einverstanden sein müsste, u.U. viel Zeit beanspruchen.

4.8.4 Entscheidertraster Variante Kantone

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003: Verantwortung: Bund Vollzug: Kantone auf Basis von Leistungsaufträgen, Finanzierung durch den Bund	Variante Kantone	  
Führung/Unterstellung	Schwergewichtsbildung landesweit schwierig Kantonsübergreifende Führung schwierig Keine zentrale Steuerungsmöglichkeit (Kantone sind autonom in der Bewältigung ihrer Aufgaben) Landesweite Kommunikation nicht gewährleistet (Funk, Informationssysteme etc.) Koordinationsorgan nötig	
Einfachheit	Kantonale Hoheit macht einheitliches Handeln schwierig	
Personelle Auswirkungen	Einsparung von 100 Personaleinheiten im GWK Entlastung von 290 Armeekräften Kantone müssten viel Polizeipersonal aufbauen Vor allem bei Grossereignissen (Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze) Spitzen-Zusatzbedarf an Personal bei den Polizeikorps (ca. 10-20% mehr)	
Kosten	Teuer, hoher Personal- und Infrastrukturbedarf bei den Kantonen (ineffizient) Teuer, Synergieverluste GWK-Kantone in Aufgabenerfüllung	
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Positiv für einzelne Kantone Negativ national (kantonsübergreifend) gesehen International schwierig, weil nicht ein Organ für alle nationalen Ersatzmassnahmen (wie z.B. in D)	
Rechtsgrundlage	PolizeiG kantonal vorhanden, aber unterschiedlich Kein Kanton kann zur Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen verpflichtet werden Keine einheitlichen Standards für nationale Ersatzmassnahmen (tendenziell Verfassungsänderung nötig)	
Zeitrahmen	Personalaufbau für Spitzenbedarf braucht Zeit: 3-5 Jahre (Rekrutierung, Ausbildung) Verfassungsänderung braucht Zeit Konkordat der Kantone für die Koordination ist zeitintensiv	
Auftrag vom 1.07.2003	Erfüllbar in normaler Lage Koordinationsprobleme in erhöhter Bedrohungslage Schwer erfüllbar bei ausserordentlichen Grossereignissen	

Risiko	Synergieverluste GWK-Polizei Schlechte Nutzung der Ressourcen des GWK durch Reduktion der Aufgaben Unwirtschaftlicher Einsatz der Ressourcen der Kantone wegen Spitzenbedarf bei Grossereignissen	☹
Infrastruktur	Keine Infrastruktur der Kantone für Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorhanden Kompatibilität im Bereich Funk, Ausrüstung, Computersysteme etc. nicht vorhanden	☹
Qualität	Uneinheitlich	☹
Gesamtbeurteilung	Negativ Hauptargumente: hohe Kosten wegen Personalaufbau bei der Polizei und Synergieverluste mit dem GWK	☹

4.9 Variante Kombi

4.9.1 Beschreibung der Variante Kombi

Das Grenzwachtkorps würde bei der Variante Kombi wie heute die gesamten Zollaufgaben im Reisendenverkehr (Strassen-, Bahn- Schiffsverkehr) an der Grenze und im Grenzraum durchführen und die Synergien, die zum Sicherheitsbereich möglich sind, als Zuführungs- und Feststellungsorgan nutzen. Die Polizeikorps wären für die nationalen Ersatzmassnahmen zuständig, die in ihrer Kompetenz liegen.

Das GWK erfüllt bei dieser Variante die folgenden Aufgaben:

- Zollaufgaben auf der Grenze und landesweit,
- Bestehende verkehrs-, asyl- und ausländerrechtliche Aufgaben,
- Nationale Ersatzmassnahmen im Grenzraum,¹²³
- Personenkontrollen in den internationalen Zügen,
- Temporäre Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze,
- Erfüllung der via Vereinbarungen mit den Kantonen übernommenen Polizeiaufgaben.

Die Polizei führt die folgenden Aufgaben durch:

- Polizeiliche Massnahmen landesweit,
- Nationale Ersatzmassnahmen,
- Personenkontrollen in den internationalen Flughäfen.

4.9.2 Vor- und Nachteile der Variante Kombi



Vorteile:

- Nutzung von Synergien durch gleichzeitige Wahrnehmung von Zoll- und Sicherheitsaufgaben durch das GWK,

¹²³ Der Einsatzraum des GWK und seine Aufgaben im Polizeibereich müssten mit dem jeweiligen Kanton individuell vertraglich festgelegt werden.

- Übertragung der Kontrollen in den internationalen Zügen per Vereinbarung an das GWK möglich (Synergieeffekt),
- Individuelle Definition der Grenzräume zwischen GWK und Polizei möglich,
- Übertragung von zusätzlichen Aufgaben (nationale Ersatzmassnahmen, gerichtspolizeiliche Aufgaben) an das GWK im Grenzraum möglich,
- Umsetzung von Schengen kann auch ohne vereinbarten Grenzraum problemlos erfolgen,
- Wiedereinführung der Personenkontrollen auf der Grenze durch das GWK sichergestellt,
- Eigene Infrastruktur an der Grenze für Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorhanden,
- Führung der polizeilichen Aktionen durch Kantone (Wahrung der Polizeihochheit der Kantone als politische Vorgabe erfüllt),
- Sicherstellung der Kostenneutralität für Kantone und Bund durch Vereinbarungen mit dem Grenzwachtkorps und optimale Synergienutzung,
- Einsatz des GWK landesweit nach Massgabe seiner Ressourcen zur Unterstützung der Polizei möglich,
- Personalneutralität erfüllt, Durchführung der nationalen Ersatzmassnahmen durch die Kantone, wo zulässig und zweckmässig ergänzt durch das GWK,
- Erhaltung des GWK in seinem Bestand als kostengünstiges, landesweit agierendes, zentral geführtes Sicherheitsinstrument,
- Beibehaltung der Polizeihochheit der Kantone,
- Verbesserung der Sicherheit für die Schweiz,
- Die Schweiz kann von den Instrumenten von Schengen profitieren, ohne das bewährte System der inneren Sicherheit aufgeben zu müssen,
- Längerfristige Harmonisierungseffekte auf Ausbildung, Ausrüstung und Informationsverarbeitungssysteme durch die engere Zusammenarbeit aller Sicherheitsorgane und durch die gemeinsame Koordination,
- Die gesamtschweizerische Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen führt allgemein zu einer engeren und besseren Zusammenarbeit unter den Partnerorganisationen im Bereich Sicherheit,
- Kombi ist im gegebenen finanzpolitischen Rahmen möglich,
- Kostenneutralität wäre – sogar im Falle einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen – gewahrt,
- Nur mit der Variante Kombi können alle politischen Vorgaben erfüllt werden.



Nachteile:

- Nationaler Koordinationsaufwand für Einsätze von GWK, Polizei und subsidiär auch der Armee verursacht gewisse Kosten, bringt jedoch klare sicherheitsmässige Vorteile, die heute nicht zur Verfügung stehen.
- 1 Raum/1 Chef /1 Auftrag ist als politische Vorgabe tangiert. Das Prinzip ist heute in der Schweiz nirgends konsequent umgesetzt. Die Zusammenarbeit Polizei-GWK ist für beide Seiten gut und könnte weiter ausgebaut werden.

4.9.3 Finanzielle Auswirkungen der Variante Kombi

Der Bestand des GWK wie auch die Unterstützung durch die Armee müssten in dieser Variante beibehalten werden. Durch die Vereinbarungen mit dem Grenzwachtkorps könnten die Kantone sicherstellen, dass sie zur Erfüllung der natio-

nalen Ersatzmassnahmen kein zusätzliches Personal benötigen. Kostenneutralität wäre – sogar im Falle einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen – gewahrt.

Einzig die bundesweite Koordination würde gewisse Kosten verursachen, bringt jedoch gegenüber der heutigen Situation klare sicherheitsmässige Vorteile und Harmonisierungseffekte.

Weil die Kantone keinen Zusatzaufwand haben werden und wegen der Vorgabe der Kostenneutralität erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob die Kantone gemäss dem System der Schwerverkehrsabgabe vom Bund entschädigt werden könnten.¹²⁴ Sie hätten – sofern der Aufwand für die Koordination vom Bund getragen werden könnte – keine zusätzlichen Ausgaben bei einem gleichzeitigen sicherheits- und einsatzmässigen Mehrwert.

Frage der Entschädigung des Bundes an Kantone analog LSVÄ erübrigt sich

¹²⁴ Vgl. Ergebnisprotokoll der USIS-Klausur vom 5. Mai 2003, S. 3.

4.9.4 Entscheidraster Variante Kombi

Vorgabe gemäss Auftrag vom 1.07.2003:	Variante Kombi	☺ ☹ ☹
Verantwortung: Bund Vollzug: Kantone und GWK		
Führung/Unterstellung	Ganze CH: Polizeihöhe liegt bei den Kantonen, GWK nimmt eigene Zollaufgaben wahr und kann die Polizei subsidiär für bestimmte Aktionen unterstützen nach Massgabe der eigenen Ressourcen Im individuell vereinbarten Grenzraum: GWK arbeitet in Absprache mit den Polizeikörpern im Rahmen der Vereinbarungen und im Rahmen seiner eigenen Aufgaben Für die überregionale und nationale Schwergewichtsbildung zwischen allen Parteien sind Koordinationsmassnahmen erforderlich	☺
Einfachheit	Eher mehr Absprachen und Koordination nötig Weniger Doppelspurigkeiten, mehr Effizienz Harmonisierungseffekte auf längere Sicht	☹
Personelle Auswirkungen	Kein Zusatzbedarf	☺
Kosten	Kostenneutral gegenüber heute Koordinationsaufwand Mehrwert an Sicherheit	☹
Möglichst 1 Raum/1 Chef/1 Auftrag	Situation wie heute Mehr Klarheit in Abgrenzung der Aufgaben	☺
Rechtsgrundlage	Der Revisionsentwurf des Zollgesetzes kann für die Umsetzung von Schengen/Dublin weitgehend angewendet werden. Das in Revision befindliche Ausländergesetz (AuG) überträgt die Grenzkontrollen – im Unterschied zum ZollG – den Kantonen Evtl. Überprüfung kantonale Polizeigesetze und Strafprozessordnungen	☹
Zeitrahmen	Umsetzung ohne Zeitverzug möglich	☺
Auftrag vom 1.07.2003	Effizientere Auftragserfüllung, Sicherheit durch Kooperation Engere Netze zwischen den Partnern	☺
Risiko	Keines, auch ohne Vereinbarungen (GWK-Kapo) umsetzbar	☺
Infrastruktur	Bei Polizei vorhanden, längerfristig Harmonisierung Bei GWK vorhanden	☺
Qualität	Verbesserung der Sicherheit gegenüber heute	☺
Gesamtbeurteilung	Mehrheitlich positiv - Hauptargumente: Die beste Lösung in politischer, finanzpolitischer und polizeitaktischer Hinsicht, die zudem leicht umsetzbar ist im Rahmen des föderalistischen Systems - Die Lösung zeigt, dass Schengen/Dublin in der Schweiz ohne Änderungen des heutigen Sicherheitssystems und ohne Zusatzkosten umsetzbar wäre	☺

4.9.5 Antrag System mit Schengen/Dublin

Der Projektausschuss USIS stellt einstimmig den Antrag, die Variante Kombi im Falle einer Assoziation der Schweiz an Schengen/Dublin umzusetzen.

4.10 Koordination der Ausgleichsmassnahmen und der nationalen Ersatzmassnahmen

Zweifellos benötigen die Varianten Bund, Kantone und Kombi eine Koordination auf Stufe Bund. Dies drängt sich in verstärktem Masse auf, wenn planbare oder ungeplante Grossereignisse zu bewältigen sind.

4.10.1 Koordination im Bereich Daueraufgaben

Die folgenden Aufgaben würden bei der Koordination der nationalen Ersatzmassnahmen anfallen:

- Sicherstellung des Informationsflusses im Rahmen der intensivierten Landes- und Kantonsgrenzen überschreitenden Polizeizusammenarbeit,
- Zeitgerechte landesinterne Verbreitung einsatzbezogener Informationen aus dem Ausland bzw. aus der Schweiz,
- Koordination der (gemeinsamen) Einsätze im Inland und von solchen mit dem Ausland;
- Rasche Reaktion auf veränderte Lagen,
- Betrieb eines transparenten Controlling-Systems.

Organisatorisch ist die Ansiedlung der Koordination dort wesentlich, wo eine optimale Nutzung von Synergien zu bestehenden Organisationseinheiten möglich wäre und ein 24-Stunden-Betrieb bereits funktioniert.¹²⁵

Es dürften zusätzliche Kosten anfallen, die durch einen deutlichen Mehrwert an Sicherheit kompensiert werden. Die Höhe der Kosten und deren Finanzierung müsste in den weiteren Arbeiten geprüft werden.

4.10.2 Koordination bei ordentlichen und ausserordentlichen Grossereignissen

Bei ordentlichen und ausserordentlichen Grossereignissen könnte die Koordination über die Gruppe Operationen der KKPKS und die Arbeitsgruppe GIP (Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen) der KKJPD erfolgen. Das Bundeslagezentrum könnte die bereits im Rahmen von WEF und G8-Gipfel gemachten Erfahrungen weiterhin nutzen.¹²⁶

¹²⁵ Die Einsatzzentrale des Bundesamtes für Polizei würde hier zahlreiche Synergien bieten.

¹²⁶ Vgl. Ziff. 3.8.5.

5 Finanzielle Aspekte in der Gesamtschau

Die finanziellen Aspekte aus den beiden Aufgabengebieten für USIS IV, namentlich:

- die zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung
- und die Grenze mit Schengen/Dublin

werden im folgenden aus den verschiedenen Kapiteln zusammengetragen und der Übersichtlichkeit halber in Tabellenform dargestellt:

Zusammenfassung finanzielle Aspekte Bundesaufgaben/Grenze

Bundes- aufgaben	Botschaftsschutz ¹²⁷	jährlich – 3.5 Mio. CHF
	Tiger/Fox	Einsparungen durch vermehrten Einsatz von Bundesmitteln (GWK/Armee)
	Personenschutz ¹²⁸	Gewisse Einsparungen durch Einsatz der Armee (ca. 20-30 Kräfte)
Grenze	Variante Bund	Kostenneutral Koordinationsaufwand
	Variante Kantone	Aufbau von sehr viel Personal bei den Kantonen nötig Aufbau von Infrastruktur an Grenze nötig Spitzenbedarf bei Grossereignissen Koordinationsaufwand
	Variante Kombi	Kostenneutral Koordinationsaufwand ¹²⁹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Auftrag der Kostenneutralität für Bund und Kantone jedenfalls unter Berücksichtigung beider Aufgabengebiete (Grenze und Bundesaufgaben) eingehalten werden konnte.

¹²⁷ Hier wird die einstimmig vom Projektausschuss beantragte Variante berechnet, mit welcher eine subsidiäre Übergabe des stationären und des vorgelagerten stationären Botschaftsschutzes an das VBS unter Beibehaltung der mobilen Kontrollen bei der Polizei erfolgen soll (vgl. Ziff. 3.5.7).

¹²⁸ Ab ca. 2007 soll die Abkommandierung von professionellen Armeekräften an die Polizeikorps auch zur Unterstützung des Personenschutzes möglich sein. Dies bedingt zu Beginn die Investition eines gewissen Integrations- und Ausbildungsaufwandes.

¹²⁹ Einzig die bundesweite Koordination würde somit in der vom Projektausschuss beantragten Variante Kombi Kosten verursachen. Dies bringt jedoch klare Sicherheitsvorteile und Harmonisierungseffekte, die heute nicht zur Verfügung stehen. Die Übernahme von Schengen und Dublin hätte für die Schweiz auch Einsparungen zur Folge. Im Bereich Dublin geht es vor allem um Minderausgaben für Zweitasylgesuche und um Einsparungen im Bereich Visa. Schengen selbst hätte einen nicht bezifferbaren Sicherheitsgewinn zur Folge, der auf längere Sicht durch andere Massnahmen nicht erreicht werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
AdA	Angehörige der Armee
AdFWK	Angehörige des Festungswachtkorps
A XXI	Armee XXI
a.a.O	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifikations-System
AFNES	Automatisiertes Fahrzeug-Nummern-Erkennungssystem
AG	Kanton Aargau
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; SR 142.20
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BA	Bundesanwaltschaft
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBI	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei, Bundesamt für Polizei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLZ	Bundeslagezentrum, Bundesamt für Polizei
BS	Kanton Basel-Stadt
BSD	Bundessicherheitsdienst, Bundesamt für Polizei
BV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft
vom	18. April 1999 (BV; 101)
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CH	Schweiz
CHF	Schweizer Franken
C-SIS	Central Schengen Information System (Strassburg)
DAP	Dienst für Analyse und Prävention, Bundesamt für Polizei
DD	Durchdiener der Armee
d.h.	das heisst
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandels Organisation)
EG	Europäische Gemeinschaft
Eidg.	Eidgenössisch(e/es)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Eurodac	Europäische Fingerabdruckdatenbank (Europa Dactyloskopie), elektronische Datei für den Vergleich von Fingerabdrücken gemäss Dubliner Übereinkommen
Europol	European Police Office
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Evtl.	eventuell
E-ZollG	Entwurf des Zollgesetzes
EZ	Einsatzzentrale
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
F	Frankreich
f.	eine folgende (Seite)
ff.	mehrere folgende (Seiten)
FL	Fürstentum Liechtenstein
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
FWK	Festungswachtkorps
GE	Kanton Genf
ggf.	gegebenenfalls
GIP	Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen
GR	Kanton Graubünden
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps
h	Stunde(n)
hgg.	herausgegeben
IB	Integrationsbüro EDA/EVD
IKAPOL-Einsatz	Interkantonaler Polizeieinsatz
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
JU	Kanton Jura
kant.	kantonale
Kapo	Kantonspolizei
KataHi	Katastrophenhilfe
Kdo	Kommando
Kdt	Kommandant
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Schweiz
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
km	Kilometer
KORAM	Koordinationsorgan für die Nationale Ersatzmassnahmen
KSPD	Konferenz der städtischen Polizeidirektoren der Schweiz
KV	Kantonsverfassung
LFB	Lage- und Früherkennungsbüro, Generalsekretariat VBS
lit.	litera

LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR 510.10)
Mil Sich	Militärische Sicherheit
Mio.	Million(en)
MP	Militärpolizei
Mrd.	Milliarde(n)
NE	Kanton Neuenburg
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
N-SIS	National Schengen Information System
OZD	Oberzolldirektion
PPS	Gremium zur Planung, Projektauficht und Standardisierung
in der	Informationsverarbeitung (in Realisierungsphase)
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
resp.	respektive
RIPOL	Fahndungssystem zur Ermittlung von gesuchten Personen und Sachen in der Schweiz
Rz.	Randzahl
S.	Seite
SDBR	Schutzdetachment Bundesrat, ein Profi-Miliz Verband der Armee, bestückt mit Milizkräften, die ausserhalb des Militärdienstes als Polizisten tätig sind
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SG	St. Gallen
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengener Informationssystem
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt(e)
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut Neuenburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Stapo	Stadtpolizei
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung
Subs Si Ei	Subsidiärer Sicherungseinsatz/subsidiäre Sicherungseinsätze
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a.	unter anderem
UNO	United Nation Organization
USIS	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz
USIS I	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz Teil I; Analyse des IST-Zustandes mit Stärken-, Schwächenprofil vom 26. Februar 2001
USIS II	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz Teil II; Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen vom 12. September 2001
USIS III	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz Teil III, Detailstudie vom 24. September 2002

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VEA	Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Auländerinnen und Ausländer; SR 142.211
VEMZ	Verordnung vom 8. Dezember 1997 über den Einsatz militärischer Mittel für zivile und ausserdienstliche Tätigkeiten; SR 510.212
vgl.	vergleiche
VS	Kanton Wallis
VSL	Verordnung des UVEK vom 31. März 1993 über die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL; SR 748.122)
WEF	World Economic Forum Davos
WK	Wiederholungskurs
WSIS	World Summit On The Information Society 10. bis 12. Dezember 2003
WTO	World Trade Organization
www	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zollgesetz, vom 1. Oktober 1925, SR 631.0
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil
ZV	Verordnung zum Zollgesetz vom 10. Juli 1926, SR 631.01
z.Z.	Zur Zeit