



Bundesrain 20

3003 Bern

Tel. 031 325 02 06

e-mail info@usis.ch

www.usis.ch

Medienrohstoff

Medienkonferenz: Bern, 5. April 2001

USIS

Ueberprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz

Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken- / Schwächenprofil

AUSGANGSLAGE

Aufgrund des Zwischenberichts der gemischten Arbeitsgruppe Bund / Kantone «Europäische Sicherheitszusammenarbeit» vom 29. Mai 1998 hat der ehemalige Vorsteher EJPD beschlossen, das gesamte System der inneren Sicherheit Schweiz zu überprüfen. Die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikorps stossen namentlich im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung, der Bewältigung der Migrationsprobleme und der sicherheitspolizeilichen Aufgaben an ihre Grenzen.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die heutige Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) und zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen, vor allem aber der künftigen Probleme noch zweckmässig ist. Damit verbunden ist – auch im Hinblick auf eine mögliche Änderung der Rahmenbedingungen für Personenkontrollen an der Grenze – die Frage des zukünftigen Arbeitsbereichs und der Unterstellung des Grenzwachtkorps. Schliesslich ist auf verschiedene parlamentarische Vorstösse hinzuweisen¹. Diesen Vorstössen kann mit dem vorliegenden Projekt Rechnung getragen werden.

Der ehemalige Departementsvorsteher EJPD hat den Bundesrat und die Öffentlichkeit über dieses Projekt am 20. Januar 1999 informiert. Im November 1999 erteilten die Vorsteherin des EJPD und der Präsident der KKJPD gemeinsam einer Projektorganisation den Auftrag, das System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen. Bis Frühjahr 2002 sollte sie Vorschläge unterbreiten, wie die bestehenden Strukturen bei Bund und Kantonen den Herausforderungen an die innere Sicherheit in einem globalisierten Umfeld angepasst werden können².

Für ein zusätzliches Projekt mit der Bezeichnung «Polizei XXI», das in der Konferenz der Kantonalen Polizei-Kommandanten der Schweiz (KKPKS) entstanden ist und bearbeitet wird, hat der KKJPD-Vorstand, gestützt auf einen Beschluss der KKJPD an der Frühjahrskonferenz vom 14. April 2000 die politische Führung übernommen.

¹ z. B. 99.3029 Ip. Büttiker «Öclan. PKK und die Innere Sicherheit der Schweiz», 98.3592 Mo. Sik-N «Innere Sicherheit. Verbesserung der Polizeiarbeit durch Massnahmen auf Bundesebene», 98.3451 Mo. Freund «Rechtsgrundlagen der Polizeikooperation», 98.3450 Mo. Freund «Effizienzsteigerung des GWK», 99.3143 Po. Freund «Bereitschaftskorps zur Grenzsicherung», 99.3144 Ip. Freund «Personalbestände bei den Zoll- und Grenzsicherungen», 99.3175 IP. Widrig «Gefährdung der Sicherheit durch Personen aus Krisen- und Kriegsgebieten», 99.3198 Mo. Leu «Operationelle Sicherheitspolizeitruppe auf Stufe Bund», 99.3053 Ip. Grobet «Polizeiaufgaben für die Armee», 99.3072 Mo. Jaquet-Berger «Sicherheit ohne Armee und Bundespolizei», 98.3453 Mo. Kunz «Grenzpolizei an Bahnhöfen und Flughäfen».

² Vgl. Einsetzungsverfügung vom 9.11.2000

«Polizei XXI» hat zum Ziel, im Bereich der inneren Sicherheit die Zusammenarbeit der Kantone untereinander, der Kantone mit dem Bund und mit dem Ausland aus Sicht der Kantone zu hinterfragen und Vorschläge für eine Reorganisation der Polizeiorganisation auf kantonaler Ebene und mit dem Partner Bund sowie für die Zusammenarbeit mit dem Ausland zu unterbreiten. Damit die Resultate von «Polizei XXI» in das Projekt USIS einfließen können, wurde der USIS-Schlussbericht um ein Jahr auf Anfang des Jahres 2003 verschoben.

Die neue Einsetzungsverfügung trägt dieser Erstreckung des Zeitplanes und dem Wunsch der Kantone nach einer verstärkten Vertretung in der Projektorganisation Rechnung.

AUFTRAG USIS

Erhebung des Ist-Zustandes im Bereich inneren Sicherheit

- Analyse der Aufgabenteilung auf Stufe Bund unter besonderer Berücksichtigung der Schnittstellenproblematik zwischen EFD, EJPD und VBS;
- Analyse der regionalen, interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeitsformen unter Berücksichtigung der Schnittstellenproblematik zwischen Bund, Kantonen, grossen Städten, Gemeinden und auch Privaten. Bereits getätigte Vorarbeiten und Erhebungen auf kantonaler bzw. regionaler Stufe werden in die Arbeiten einbezogen;
- Analyse der Aufgabenteilung und der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Kantonen unter Einbezug der finanziellen Abgeltungen Bund / Kantone / Städte;
- Analyse der Vollzugssituation auf den Stufen Bund, Kantonen und Regionen;
- Darstellung der rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten im Bereich der Prävention und der Repression auf Stufe Bund und Kantone.
- Dieser Bericht wurde heute, anlässlich der Frühjahrstagung der KKJPD, zur Kenntnis genommen.

RAHMENBEDINGUNGEN

- die Europaverträglichkeit ist bei den Sollvarianten zu beurteilen;
- ggf. notwendige Verfassungsänderungen können in Betracht gezogen werden und sind in den Sollvarianten gesondert aufzuzeigen;
- eine departementale Neu-Zuordnung des Polizei- und Grenzpolizeibereichs auf Stufe Bund kann in Betracht gezogen werden.

WEITERES VORGEHEN USIS BIS NOVEMBER 2001

Erarbeiten von Soll-Varianten

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

Ausarbeitung eines Realisierungsplans bis Herbst 2002

- Entscheid für nötigenfalls zeitlich vorzuziehender Massnahmen;
- Realisierungsplan basierend auf Entscheid Detailkonzept.

Vorlage des Schlussberichts bis Frühjahr 2003

- Vorlage des Schlussberichts mitsamt dem Detailkonzept für die Realisierung des Soll-Zustands;
- Per April 2003 formelle Kenntnisnahme vom Schlussbericht durch die KKJPD und Genehmigung des Realisierungsplans.

ORGANISATION / ZUSAMMENSETZUNG

Projektauftraggeber

Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Departementsvorsteherin EJPD, und Regierungsrat Jörg Schild, Präsident der KKJPD.



Projektleitung USIS

Das Kontaktorgan KKJPD – EJPD bildet die Projektüberleitung³. Weiter wird mit einem Projektausschuss⁴ und vier Teilprojektgruppen (Strategie⁵, Ressourcen⁶, Recht⁷ und Informatik⁸) gearbeitet.

³ Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin EJPD, Vorsitz, Regierungsrat Jörg Schild, BS, Präsident KKJPD, Co-Vorsitz, Staatsrat Gérard Ramseyer, GE, Vizepräsident KKJPD, Regierungsrat Luigi Pedrazzini, TI, KKJPD, Regierungsrat Andreas Koellreuter, BL, Vertreter KdK, Pierre Aepli, Kdt KAPO VD, Präsident KKPKS, Beat Hegg, Sekretär KKJPD, Jean-Luc Vez, Direktor BAP, Vorsitz Projektausschuss, Judith Fischer, BAP, Gesamtprojektleiterin

⁴ Jean-Luc Vez, Direktor BAP, Vorsitz, Rudolf Dietrich, Oberzolldirektor, Hans-Ulrich Scherrer, Generalstabschef, Pierre Aepli, Präsident der KKPKS, Michael Ambühl, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Gesamtprojektleiterin und die vier Teilprojektleiter

⁵ Urs von Däniken, BAP, Vorsitz, Raimund Kunz, Chef Politische Abteilung III, EDA, Susanne Bretscher, Koordinatorin innere Sicherheit Bund, GS EJPD, Andrea Rauber, Integrationsbüro EDA/EVD, Hanspeter Wüthrich, Chef GWK, Jürg Haarmann, EFV, Urs Hürlimann, Kommandant KAPO ZG, Präsident Komm. AVENIR der KKPKS, Michel Liechti, GS VBS, Christian Josi, Divisionär VBS, USC Operationen, Karl Widmer, VBS/BZS, Chef Kernteam Projekt VBS «Bevölkerungsschutz», Beat Hegg, Sekretär der KKJPD, Urs Güntler, ZH, Vertreter der Konferenz der Fremdenpolizeichefs, Pius Schmid, II. Staatsanwalt des Kantons Zürich, Vertreter KSBS, Romano Piazzini, Kdt KAPO TI, Serge Gobat, KAPO GE

⁶ Ursula Bütikofer Humbel, Chefin Support BAP, Vorsitz, Jürg Stauffer, EPA, Jürg Haarmann, EFV, Daniel Uhlmann, Chef Ressourcen EJPD, Hans-Rudolf Sieber, GS VBS/FA, Stephan Imhof, OZD, Bernard Villiger, Stabschef KAPO Bern

⁷ Adrian Lobsiger, BAP, Vorsitz, Léon Borer, Kommandant KAPO AG, Bernard Werz, Inspektorat & Projekte GS EJPD, Marc Buntschu, EDSB, Stephan Breitenmoser, BJ, Peter Büttiker, VBS/ GST, Chef Rechtsdienst, Raphaël Rebord, Chef EM police cantonale GE,

⁸ Martin Urs Peter, Inspektorat & Projekte GS EJPD, Vorsitz, Christian Baumann, Chef Informatik Service Center EJPD, Ursula Bütikofer, Chefin Informatik BAP, Nicole Arzrouni-Béda, Chefin Informatik BFF, Stephan Burkhard, BFA, Martin Accola, KAPO GR, Peter Trachsel, EFD/ISB, Daniel Buffat, VBS/AIOS, Stefan Frei, KAPO GE, Roland Probst, OZD

ZUSAMMENFASSUNG DES BERICHTS USIS I

Begriff innere Sicherheit

Der Begriff innere Sicherheit unterliegt einem dauernden Wandel je nach Gefahr, die einem Staatswesen droht. Im wesentlichen werden darunter die Aufgaben von Polizei und Staatsschutz, zunehmend aber auch Aspekte der Ausländer- und Migrationspolitik verstanden. Die innere Sicherheit hat ungeachtet ihrer begrifflichen Ausrichtung auf das Gebiet eines Staates eine ausgesprochen internationale Dimension. Kein Staat, vor allem kein Kleinstaat wie die Schweiz, kann heute innere Sicherheit allein gewährleisten.

BEDEUTUNG VON USIS

International

Die internationale Bedeutung von USIS liegt darin, dass die EU einen Paradigmenwechsel von der Wirtschaftsorientierung zum Aufbau eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vollzogen hat. Dies stellt im Falle einer Zusammenarbeit mit der EU im Bereich innere Sicherheit eine Chance für die Schweiz dar. Ganz ohne Vereinbarungen mit dem benachbarten Ausland müssen wir nicht auskommen. Immerhin hat die Schweiz mit allen Nachbarstaaten Polizeizusammenarbeitsabkommen mit unterschiedlich weitgehendem Inhalt und Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Weiter existiert die Alpensicherheitspartnerschaft, die im wesentlichen Massnahmen für einen besseren Informationsaustausch beinhaltet.

Verhältnis USIS zu weiteren strategischen Projekten von Bund und Kantonen

Polizei XXI hat die Formulierung einer neuen Polizeistrategie für die Zukunft sowie entsprechende Forderungen und Anträge an die Politik zum Ziel. Der Schlussbericht wird von der KKJPD im Frühling 2001 zur Kenntnis genommen. Die hauptsächlichen Schwächen des heutigen Systems, die für Polizei XXI im Vordergrund stehen, sind Doppelspurigkeiten in der polizeilichen Arbeit, das Fehlen einheitlicher, kompatibler Informatiksysteme und das Fehlen einer fähigen, schnell einsatzbereiten Polizeireserve. Dieselben Schwächen sind auch im Rahmen von USIS festgestellt worden.

Auch mit Armee XXI soll die Armee zugunsten ziviler Behörden nach wie vor nach dem Subsidiaritätsprinzip eingesetzt werden. Im Zeitplan ist Armee XXI USIS ein gutes Stück voraus. Schon heute werden Fragen der zukünftigen Aufstockung vorhandener Truppen (z.B. FWK und Militärpolizei) und zur Bildung neuer Kräfte für polizeiunterstützende Einsätze gestellt. Deshalb müssen Modularität und Flexibilität nach dem Willen des Bundesrates im Armeeleitbild so gestaltet werden, dass USIS nicht präjudiziert wird.

Mit dem Projekt Bevölkerungsschutz wird bis Juni 2002 ein neues Leitbild und ein Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz erarbeitet. Der Bevölkerungsschutz stellt die Partnerorganisation der Polizei dar. Sie ist in den Führungsorganisationen auf kommunaler, regionaler und kantonaler Stufe vertreten. Bei Belastungsspitzen oder Langzeiteinsätzen steht der Bevölkerungsschutz der Polizei für den friedlichen Ordnungsdienst zur Verfügung.

Die Effizienzvorlage (EffVor) hat die Uebertragung von Kompetenzen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität auf Bundesebene zum Ziel und wird voraussichtlich anfangs 2002 in Kraft treten. Der geplante personelle Ausbau bis Ende 2004 betrifft das Bundesamt für Polizei, die Bundesanwaltschaft und das eidgenössische Untersuchungsrichteramt.

Im Rahmen der Reorganisation der Strukturen im Polizeibereich des Bundes (StruPol) wurden die polizeilichen Verantwortlichkeiten auf Stufe Bund per Ende 2000 bereinigt und im BAP konzentriert. Mit der Neustrukturierung werden alle Ermittlungskompetenzen des Bundes in der Bundeskriminalpolizei (BKP) zusammengefasst. Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) erfüllt auf der anderen Seite nachrichtendienstliche Aufgaben und bearbeitet Informationen aus den Bereichen Staatsschutz, Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Die Abteilung Dienste steht Bund und Kantonen mit einer Auskunftsstelle rund um die Uhr zur Verfügung.

Das Projekt EJPD-Strategie EU-Schweiz (PESEUS) hat die Anliegen der Schweiz im künftigen Verkehr mit der EU zu koordinieren sowie Verhandlungspositionen und -varianten vorzubereiten. Bisher befasste man sich in dieser Projektorganisation mit Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit, der internationalen Rechtshilfe sowie des Asyl- und Migrationsbereiches und gelangte zum Schluss, dass eine umfassende Teilnahme an den Übereinkommen von Schengen, Dublin und an Europol sinnvoll sei. Die Folge davon wäre die Umgestaltung der Grenzkontrollen. Weiter stellen sich Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Die Projektorganisation schuf deshalb unter Einbezug der Kantone in einem zweiten Schritt die Grundlagen für die Gestaltung des Verhältnisses Schweiz-EU im Hinblick auf das Begehren der EU, die Betrugsbekämpfung zu intensivieren. Zurzeit werden – wiederum unter Einbezug der Kantone – die Auswirkungen auf das schweizerische Recht ermittelt, soweit eine Annäherung an die EU zur Diskussion steht.

Mit dem Projekt Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen wird im Laufe des Jahres 2001 ein Entwurf einer Strafprozessordnung für Bund und alle Kantone vorgelegt.

BEDROHUNGSLAGE

Die Bedrohungslage im Bereich der äusseren wie auch der inneren Sicherheit hat sich grundlegend verändert. Die Gefahren und Risiken haben zunehmend grenzüberschreitenden Charakter. Im Vordergrund stehen die Zunahme der Organisierten Kriminalität und das Anwachsen des transnationalen Kriminaltourismus. Die sachlich und geographisch vernetzten Bedrohungsfelder verlangen neue Abwehrmassnahmen. Die Bedrohungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst, Proliferation und Nuklearkriminalität, die Organisierte Kriminalität sowie der Missbrauch moderner Informationstechnologien können nur mit intensiver internationaler Zusammenarbeit bekämpft werden. Es gibt durchaus Eskalationsmöglichkeiten, die das ohnehin angespannte Sicherheitssystem überfordern könnten. So nimmt im Bereich der Migrationsbewegungen die Schleppertätigkeit zu. Menschen ausländischer Herkunft tragen zudem Konflikte, die den Ursprung in ihrem Heimatland haben, hier weiter aus. In Städten und Agglomerationen besteht die Gefahr der Entstehung unkontrollierbarer, rechtsfreier Räume. Unsere Rechtsordnung erlaubt nur unter sehr eng definierten Voraussetzungen, Präventivinformationen zu sammeln.

Die Statistiken zur allgemeinen Kriminalität verzeichnet eine Zunahme der Gewalttaten, wobei besonders die Bereiche Ausländerkriminalität und Betäubungsmittel kritisch zu verfolgen sind. Dazu kommt die hohe Zahl an Einbrüchen und Diebstählen, die zum Teil durch gut organisierte Banden verübt werden. Die Polizeistatistiken der Kantone und des Bundes werden nach unterschiedlichen Kriterien geführt. Eine vernetzte und einheitliche Polizeistatistik auf nationaler Ebene würde zu einer deutlich verbesserten Lageanalyse im Bereich innere Sicherheit beitragen.

Im Bereich der organisierten- und Wirtschaftskriminalität – der grössten Bedrohung für die innere Sicherheit – weisen kriminelle Vorgänge im Ausland immer wieder Querverbindungen zur Schweiz auf, vor allem bei der Geldwäscherei. Die Schweiz läuft wegen des prominenten Finanzplatzes, der relativ knappen Polizeimittel und des Abseitsstehens vom Sicherheitssystem wichtiger Europäischer Institutionen eine gewisse Gefahr, zur Drehscheibe dieser Kriminalitätsformen zu werden.

Beim Staatsschutz zeigt es sich auf dem Gebiet des Terrorismus und des Extremismus, dass die Schweiz weiterhin für extremistische ausländische Gruppen vor allem mit Bezug auf Logistik und Propaganda interessant bleibt.

Diese Gruppierungen weisen oft einen sehr hohen Mobilisierungs- und Organisationsgrad auf. Ein erhöhtes Risiko geht auch von der seit 1998 deutlichen Zunahme der rechts-extremen Vorkommnisse in der Schweiz aus. Weitere Themen im Staatsschutzbereich sind die zunehmende Radikalisierung der Globalisierungsgegner, die technische Entwicklung in der Kommunikation sowie die Verletzlichkeit der Informationsgesellschaft als Ganze.

INTERNATIONALE SICHERHEITZUSAMMENARBEIT

Die Schweiz hat in den letzten Jahren mit sämtlichen Nachbarstaaten bilaterale Polizeizusammenarbeits- und Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Diese sind entweder in Kraft oder werden in Kürze in Kraft treten. Darüber hinaus wurde eine Alpeninformationspartnerschaft vereinbart, bei der es namentlich um Massnahmen zu einem besseren Informationsaustausch zwischen den beteiligten Staaten geht. Die bilateralen Abkommen sind jedoch inhaltlich und vom Umfang her sehr unterschiedlich ausgestaltet. Als Randbedingung müssen die Partnerstaaten gegenüber der EU gewährleisten, dass sich die Schweiz auf diesem Weg nicht an das Sicherheitssystem der EU anschliessen kann.

Durch den EU-Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts verlieren Plattformen wie z.B. Europarat, Interpol oder Haager Konferenz, an denen die Schweiz beteiligt ist, an Bedeutung. Für die Schweiz ist vor allem der Ausschluss vom Schengener Informationssystem und vom Erstasylabkommen von Dublin nachteilig. Sie muss sich also auch von dieser Seite mit der Neukonzeption ihres Sicherheitsdispositivs auseinandersetzen. Damit ist die Frage der Neugestaltung der Personenkontrollen an der Grenze und im grenznahen Raum verbunden.

AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

Für die Aufgabenerfüllung der Repression und der Prävention durch die Kantone fehlen einheitliche Grundlagen in den Bereichen Verfassungsrecht, Polizeigesetze und Strafprozessordnungen. Gestützt auf ihre Souveränität sind die Kantone auch zuständig für die Regelung der Organisation ihrer Polizeibehörden. Der Föderalismus hat den entscheidenden Nachteil, dass im Bereich der inneren Sicherheit gesamtschweizerisch nicht einheitlich agiert wird. Dies führt für die Behörden zu einer höheren finanziellen Belastung vor allem bei der Repression, zu einer zeitlichen Verzögerung bei kantonsübergreifenden Strafverfahren und gesamthaft zu einem Nachteil gegenüber der Gegenseite im Bereich Speditivität und Effizienz.

Die Strafgerichtsbarkeit des Bundes erstreckte sich bislang auf Straftaten, die sich unmittelbar gegen seine eigenen Einrichtungen und Institutionen richteten, oder auf Störungen, die aufgrund ihrer Art und ihres Ausmasses auch die innere Sicherheit der Schweiz tangieren. Neu sind mit der Effizienzvorlage dem Bund zusätzlich die Verfolgung von Delikten in den Bereichen der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität übertragen worden. Der Bund verfügt über keine eigenen Sicherheitspolizeikräfte. Er muss in diesem Zuständigkeitsbereich auf die kantonalen und kommunalen Polizeikörper zurückgreifen. Der Bund verfügt beim Bundesamt für Polizei über den Dienst für Analyse und Prävention (DAP), der vor allem den Bereich des Staatsschutzes abdeckt, die Bundeskriminalpolizei (BKP) und über den Bundessicherheitsdienst (BSD).

Der Staatsschutz trifft vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und verbotenen Nachrichtendienst sowie verbotenen Handel mit Waffen, radioaktiven Materialien und illegalem Technologietransfer zu erkennen. Er unterstützt die zuständigen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden mit seinen Erkenntnissen. Im Staatsschutz auf Stufe Bund sind die Prävention und die Tätigkeit der gerichtlichen Polizei seit anfangs 2001 getrennt (StruPol). Die Leitung der Staatsschutzfähigkeit liegt bei den Bundesbehörden, welche diese Aufgabe in enger Zusammenarbeit mit kantonalen und städtischen Polizei- und Sicherheitsorganen wahrnehmen. Der Informationsaustausch mit dem Ausland wird durch den Bund wahrgenommen. Die Staatsschutzfähigkeit ist gesetzlich streng geregelt und unterliegt einer engen politischen Führung und Kontrolle (BWIS).

Armee

Gemäss MG hat die Armee die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel zur Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen. Alle zivilen Mittel auf jeder Stufe müssen im Einsatz sein und dabei in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht ausreichen, um die Lage zu meistern (Grundsatz der Subsidiarität).

Die Aufgaben im Rahmen von Sicherungseinsätzen werden in der Regel in einer ersten Phase durch professionelle Mittel der Armee (Einsatzzüge des FWK) erfüllt. Zusätzlich können auch Formationen der Militärischen Sicherheit sowie Bereitschaftstruppen zum Einsatz gelangen. Alarmformationen können zur Erfüllung von Aufgaben nationaler Bedeutung (Schutz und Bewachung) eingesetzt werden, wenn sich im Dienst stehende Verbände für den Einsatz nicht eignen oder dafür nicht ausreichen. Sie bedürfen einer einsatzbezogenen Ausbildung.

Zivilschutz

Der Zivilschutz unterstützt die Polizei im Bereich des friedlichen Ordnungsdienstes und deckt Belastungsspitzen der zivilen Organisationen ab. Die Unterstützung kann relativ rasch und über längere Zeit erbracht werden.

Grenzwachtkorps

Die grenzpolizeilichen Personenkontrollen erfüllen eine Kontroll- und Filterfunktion in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Das Grenzwachtkorps (GWK) übt die Personenkontrollen im Strassen- und Schiffsverkehr sowie in den regionalen Zügen bzw. im Gelände aus, während die Kantone für jene in internationalen Zügen sowie in den Flughäfen verantwortlich sind. Das GWK ist heute zu 70% im sicherheitspolizeilichen Bereich und nur noch zu 30% im Fiskalbereich tätig. In den letzten Jahren wurden die statischen, amtsplatzgebundenen Kontrollen zugunsten einer mobilen Raumüberwachung abgebaut. Das plötzliche Auftauchen von Kontrollorganen, sei es an der Grenze oder im rückwärtigen Raum, alternierend an einer oder gleichzeitig an verschiedenen Stellen, erhöht das Risiko, kontrolliert zu werden, aber auch die Effizienz der Grenzkontrollen. Mit mehreren Kantonen hat das GWK bereits Vereinbarungen abgeschlossen, wonach eine Kompetenzdelegation erfolgt zur selbständigen Fahndung durch das GWK bei Verletzungen der Strassenverkehrsgesetzgebung, bei Verstössen gegen das Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern sowie bei Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz.

Für die Aufgaben des GWK, die nicht Zollvergehen betreffen, fehlen die gesetzlichen Grundlagen gänzlich. Die Schwächen des GWK liegen überdies bei einem seit Jahren bestehenden Personalunterbestand und im unwirtschaftlichen System der Bahnkontrollen.

Luftsicherheit

Der Bund setzt für die Sicherheitskontrollen der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr seit Jahren Sicherheitsbeauftragte (Tiger/Fox) ein. Die mitfliegenden bewaffneten Sicherheitsbeamtinnen und -beamte werden aus den schweizerischen Polizeikorps und dem GWK rekrutiert. Die Personalkosten der Kantone und Städte für den Sondereinsatz ihrer Polizeibeamten trägt der Bund. Trotz der finanziellen Unterstützung des Bundes gibt es heute insbesondere in Teilen der Westschweiz wegen der prekären Personalsituation Probleme mit diesen Einsätzen.

Die Flughäfen Genf und Zürich verfügen über eine eigene Flughafenpolizei. Sie nimmt in ihrem Zuständigkeitsbereich sämtliche polizeilichen Aufgaben wahr, ist also Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei zugleich.

Sicherheitsmassnahmen im Bahntransport

Die Zuständigkeit der Bahnpolizei beschränkt sich auf die Züge und Bahnanlagen. Ihre Tätigkeit schliesst Lücken, die durch den Rückzug vieler kantonaler und städtischer Polizeikorps aus den Räumen öffentlicher Verkehrsmittel entstanden sind. Das Bahnpolizeikorps stützt sich auf ein veraltetes Bahnpolizeigesetz, das bezüglich Umfang und Erfüllung polizeilicher Funktionen sowie der Zusammenarbeit mit den Polizeikorps keine gesetzliche Grundlage bietet. Die von der SBB geplante Uebergabe der Bahnpolizei an Private (Securitrans) wirft aus der Sicht der inneren Sicherheit die Frage auf, ob und in welchem Masse hoheitliche Funktionen privatisiert werden können.

AUFGABENTEILUNG AUF STUFE BUND

Bundesanwaltschaft (BA)

Die Bundesanwaltschaft übt unter der Leitung des Bundesanwaltes in ihrem Zuständigkeitsbereich eine weitgehend ähnliche Tätigkeit aus wie die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stützt sie sich auf die Mitarbeit der gerichtlichen Polizei des Bundes. Die Ermittlungshandlungen der Bundesanwaltschaft werden in der Regel durch die Bundeskriminalpolizei durchgeführt.

Bei umfangreichen Ermittlungen ist oft auch die Mitwirkung der kantonalen oder kommunalen Polizeikörpers erforderlich.

Das Nebeneinander der unterschiedlich ausgestalteten kantonalen Strafprozessordnungen und der Bundesstrafprozessordnung erschweren eine effiziente Strafverfolgung in der Schweiz und sind der Effizienz und Leistung bei der Strafverfolgung hinderlich. Das Projekt Vereinheitlichung des Strafprozessrechts hat die Schaffung eines einheitlichen Strafprozessrechts für alle schweizerischen Strafbehörden zum Ziel. Der Gesetzesentwurf sollte im Frühjahr 2001 vorliegen. Bisher fehlten ferner auf Bundesebene gut ausgebaute Strafverfolgungsbehörden (Bundesanwaltschaft und eidg. Untersuchungsrichteramt) sowie ein ständiges Strafergericht, was die Delegation der meisten Fälle zur Untersuchung und Beurteilung an die kantonalen Behörden erforderlich machte. Dieser Mangel ist erkannt und wird im Rahmen der Effizienzvorlage behoben.

Bundesamt für Polizei (BAP)

Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP), die ehemalige Bundespolizei, ist das Präventions-, Analyse- und Lagezentrum des BAP. Er erfüllt die Funktion als Inlandnachrichtendienst und besorgt als Präventions- und Staatsschutzbehörde unter Mithilfe der Staatsschutzdienste der Kantone den präventiven Staatsschutz nach BWIS. Der DAP beschafft die für die Erkennung und Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit der Schweiz nötigen Informationen. Des weiteren erstellt er die strategische Analyse im Staatsschutzbereich und den übrigen Tätigkeitsgebieten des BAP, also der organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität und der Geldwäscherei. Schliesslich erarbeitet der DAP die Lageberichte zur inneren Sicherheit der Schweiz und ist Anknüpfungspunkt für die kantonalen und regionalen Lagezentren.

Die Bundeskriminalpolizei (BKP) betätigt sich als kriminalpolizeiliche Zentralstelle für das In- und Ausland gestützt auf das Zentralstellengesetz. Ihre Tätigkeit ist ausserdem im Bundesstrafprozessgesetz geregelt. Ob die gesetzlichen Grundlagen im Bereich des kriminalpolizeilichen Informationsaustausches, der Zusammenarbeit mit Partnerbehörden und in Fragen des Datenschutzes ausreichen, bleibt zu klären. Die BKP führt auch das Nationale Zentralbüro Interpol und gewährleistet den Informationsaustausch in diesem Bereich. Sie ist ferner zuständig für die kriminalpolizeiliche Bearbeitung von Informationen aus dem In- und Ausland, für die Koordination internationaler kriminalpolizeilicher Ermittlungen und die Durchführung von Ermittlungsverfahren unter der Leitung der Bundesanwaltschaft. Die BKP führt zudem Vorermittlungen durch und baut ein internationales und nationales kriminalpolizeiliches Informationsnetz auf und betreut es.

Die Schnittstellen der BKP zu anderen Departementen und Aemtern sind zahlreich und werden oft nicht voll ausgeschöpft, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenseitig mangelnde Kenntnisse haben über ihre Tätigkeitsfelder und über die gegenseitigen Auskunftsrechte und -pflichten. Hier spielen Unsicherheiten über die Tragweite der Datenschutzbestimmungen eine Rolle und behindern manchmal die effiziente Zusammenarbeit.

Der Bundessicherheitsdienst (BSD) befasst sich mit der Sicherheit ausländischer, völkerrechtlich geschützter Besucher und mit jener ausländischer diplomatischer Vertretungen in der Schweiz, ferner mit der Sicherheit von schweizerischen Magistraten, mit dem Schutz von Objekten des Bundes im In- und Ausland und schliesslich mit den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr. Den Vollzug der angeordneten Sicherheitsmassnahmen delegiert der Bund an die Städte und Kantone, da er selber nicht über die nötigen personellen Kräfte verfügt. Bundesintern bestehen bei gewissen Teilaufgaben im Rahmen des Informations- und Objektschutzes Schnittstellen zwischen dem BSD und anderen Diensten. Durch die konsequente Zusammenfassung aller Aufgaben im Sicherheitsbereich der zivilen Bundesverwaltung könnten Schnittstellen ausgeräumt, Synergien genutzt und Kompetenzen konzentriert werden, was zweifelsohne eine Effizienzsteigerung zum Vorteil der Leistungsempfänger bewirken würde.

Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)

Das BFA ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Zulassung, Anwesenheit, Erwerbstätigkeit, Ausreise, Auswanderung, Einbürgerung und Integration von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern. Das BFA ist in diesen Bereichen zuständig für den Erlass, die Instruktion und die Koordination von Weisungen und Richtlinien an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämter, an die schweizerischen Auslandvertretungen, das Grenzwachtkorps sowie an die kantonalen Grenzpolizeibehörden. Das BFA hat in Zusammenarbeit mit dem EDA und weiteren interessierten Bundesstellen die Grundlagen der schweizerischen Visumpolitik zu erarbeiten. Zu seinen Aufgaben zählt auch die Entwicklung von Strategien zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des Ausländerrechts. Menschenschmuggel und Menschenhandel haben sich zu besonders bedeutsamen Formen des organisierten Verbrechens entwickelt. Von diesem Phänomen sind neben dem BFA namentlich das BFF, das BAP und das GWK betroffen. Bei der Bekämpfung der illegalen Migration bestehen somit Schwachstellen, insbesondere im institutionellen und operativen Bereich. Entsprechende konzeptionelle Arbeiten zur Einrichtung einer Zentralstelle sind im Auftrag der Vorsteherin EJPD an die Hand genommen worden.

Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)

Das BFF ist mit dem Vollzug des schweizerischen Asylrechts beauftragt und befasst sich schwerpunktmässig mit dem Gebiet der unkontrollierten Migrationsbewegungen. Das Bundesamt erarbeitet Grundlagen für Strategieentwicklung und Politik, prüft die Begehren unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit der gesuchstellenden Personen, entscheidet über die Fragen der Asylgewährung, der Schutzgewährung, der Wegweisung, des Vollzuges und allfälliger Ersatzmassnahmen bei undurchführbarem Vollzug. BFF und BFA befassen sich mit unterschiedlichen Migrationsformen, die sich zum Teil überschneiden. Beide Ämter verfolgen das gemeinsame Ziel, Migrationsbewegungen zu steuern und zu kontrollieren bzw. in reguläre Bahnen zu lenken: dies allerdings mit unterschiedlichen Mitteln und aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus, was zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf führt. Schwierigkeiten beim Vollzug ergeben sich einerseits durch die illegale oder unkontrollierte Einreise (90% der Asylsuchenden) und andererseits beim Vollzug der Rückführungen. Die Rückführung von Ausländern ist aufgrund der föderalistischen Struktur von den Kantonen vollzogen, was zu ungleichen und teilweise administrativ aufwendigen Verfahren führt. Die Koordination unter den Kantonen ist sehr komplex und teilweise fehlt das für diese Aufgabe besonders ausgebildete Personal. Vollzugsprobleme ergeben sich auch aufgrund von mangelnder Kooperationsbereitschaft seitens von einzelnen Herkunftsstaaten.

REGIONALE ZUSAMMENARBEIT DER KANTONE: POLIZEIKONKORDATE

Die regionale Zusammenarbeit der kantonalen und kommunalen Polizeikorps ist in den vier Polizeikonkordaten Ostschweiz, Zentralschweiz, Westschweiz und Nordwestschweiz geregelt. Ausser den Kantonen Zürich und Tessin gehören alle Kantone sowie die Stadt Bern einem Polizeikonkordat an. Alle in Konkordaten zusammengeschlossenen Kantone und Städte unterstützen sich gegenseitig in der Bewältigung von grösseren Ereignissen oder planbaren Einsätzen. Während das Westschweizer und das Zentralschweizer Polizeikonkordat darüber hinaus keine Zusammenarbeit bei Beschaffung von Material und Ausrüstung sowie in der Ausbildung vorsehen, haben die Nordwestschweiz und die Ostschweiz diese Zusammenarbeit vorgesehen. Am weitesten geht das Konkordat Ostschweiz mit einem Grundsatzpapier, das sogar gemeinsame Medienauftritte und Meinungsbildungen bei Vernehmlassungen oder in Fachgremien vereinbart hat.

Die regionale Zusammenarbeit in den Konkordaten ist unterschiedlich intensiv und die Konkordate präsentieren sich sehr heterogen.

PRIVATE IM BEREICH SICHERHEIT

In der Schweiz gibt es etwa 250 bis 300 private Sicherheitsfirmen. Die Gesamtzahl der bei Sicherheitsfirmen und Privatdetekteien beschäftigten Personen wird auf rund 8000 geschätzt. Die privaten Sicherheitsunternehmen haben keine hoheitlichen polizeilichen Funktionen. Ihr Dienstleistungsangebot weist eine breite Palette auf. Staatliche Behörden übertragen privaten Sicherheitsfirmen in unterschiedlichem Ausmass Aufgaben, vom generellen Auftrag bis zu anlassbezogenen Einsätzen unter Leitung und Aufsicht der Polizei. Die Kantone sind für die Gesetzgebung im Bereich der privaten Sicherheitsdienste zuständig und haben von dieser Kompetenz sehr unterschiedlich und zum Teil gar nicht Gebrauch gemacht. Lediglich der Bereich des Datenschutzes ist mit dem DSG für die privaten Sicherheitsdienste einheitlich geregelt.

RESSOURCEN

Der Bereich der inneren Sicherheit wurde in drei Teilbereichen in den Jahren 1990 bis 1998 untersucht: Kernbereich (Polizeikorps, Verkehrspolizei, übrige Polizeiaufgaben, Luftverkehrssicherheit, Grenzwachtkorps, zivile Landesverteidigung), erweiterter Kernbereich (Rechtsprechung, übrige Rechtspflege, Strafanstalten, übriger Strafvollzug, Feuerwehr) und restliche Aufgaben (Militärische Landesverteidigung, Grundbuch, Mass und Gewicht). Im Kernbereich hat der Bund im untersuchten Zeitraum weniger ausgegeben, während die Ausgaben der Kantone etwas anstiegen und diejenigen der Gemeinden etwa gleich blieben.

Bei den Personalausgaben für Polizei und Grenzwachtkorps ist seit 1994 ein leichter Abwärtstrend zu beobachten, der sich real aufgrund der Teuerung noch ausgeprägter darstellt. Im Gegensatz dazu stiegen die Personalbestände im untersuchten Zeitraum.

Die Einnahmen im Bereich der inneren Sicherheit (hauptsächlich aus Regalien, Konzessionen und Bussen) stiegen bei den Kantonen und Gemeinden. Für den Bund ergibt sich eine Stagnation.

Ausbildung

Die Grundausbildung der Polizeibeamten sowie die Spezialausbildungen erfolgen in korps-internen Kursen, Konkordatsschulen oder am schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg (SPI). Die Kaderausbildung findet auf allen Stufen beim SPI statt.

Als Ausbildungsinfrastruktur nutzt die Polizei, ebenso wie das GWK, neben eigenen Räumen auch die Einrichtungen der Armee und des Zivilschutzes.

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung wird ab Frühsommer 2001 ein drei Semester dauerndes Nachdiplomstudium zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität angeboten. Ziel ist der Erwerb von praxisorientiertem Wissen für die Erkennung und Verfolgung von wirtschaftskriminellen Aktivitäten.

Das Grenzwachtkorps bildet sein Personal grösstenteils selber aus. Es verfügt über eine eigene Ausbildungsstätte in Liestal. Die Offiziersausbildung des GWK erfolgt am SPI. 1995 wurden die Ausbildungsprogramme des GWK, sowohl bezüglich Ausbildung wie Rekrutierung, denjenigen der kantonalen Polizeikorps angeglichen.

Für Justizbehörden auf Stufe Bund und Kantone existiert keine institutionalisierte Ausbildung.

Ausrüstung und Infrastruktur

Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden Ausrüstung und Infrastruktur von jedem Korps selbständig beschafft. Die Konsequenz daraus ist eine Vielfalt verschiedener, inkompatibler Ausrüstungen und Systeme, die vor allem bei gemeinsamen, grösseren Einsätzen verschiedener Korps problematisch ist.

INFORMATIONSVERRARBEITUNG

Seit Jahren beschäftigt sich die Schweizerische polizeitechnische Kommission (SPTK) mit der Problematik einer besser koordinierten und abgestimmten Informationsverarbeitung bei der Polizei von Bund und Kantonen. Sowohl beim Bund, als auch bei den Kantonen werden kriminalpolizeiliche Daten verarbeitet und Lageanalysen zur Kriminalitätsbekämpfung ausgearbeitet. Dies jeweils mit unterschiedlichsten Informationsverarbeitungssystemen. So sind keine Synergien möglich und der personelle und finanzielle Aufwand ist entsprechend gross.

Mit Polycom ist ein gesamtschweizerisches Sicherheits- und Rettungsnetz zum Austausch von Daten und als Funksystem für Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste, Grenzwachtkorps und Zivilschutz geschaffen worden. Die praktische Umsetzung dieses Vorhabens hat mit der Beschaffung durch das GWK und die Kantone AG und TG begonnen. Die anderen Polizeikorps verfügen je über ihre eigenen Funksysteme, die in der Regel keine gemeinsame Kommunikation erlauben oder bei denen die Kommunikation durch teure Schnittstellen ermöglicht werden muss.



Auf Bundesebene fehlen Rechtsgrundlagen, die den automatisierten Datenaustausch ausserhalb formeller Strafverfahren unter den kantonalen Polizeibehörden sowie zwischen dem Bund und den Kantonen regeln. Aufwendige Infrastrukturen zur Bekämpfung der Kriminalität auf Bundesebene und innerhalb der einzelnen Kantone werden heute nebeneinander eingesetzt; es fehlt dadurch an Effizienz, Effektivität und Transparenz und es werden hohe Kosten verursacht.