



USIS

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

Teil III

Detailstudie

24. September 2002

INHALTSVERZEICHNIS

1	PROJEKTVERLAUF USIS	1
1.1	USIS I	1
1.2	USIS II	1
1.3	Stand der Sofortmassnahmen USIS II	3
1.3.1	Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr	3
1.3.2	Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten	4
1.3.3	Gründung eines Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS)	5
1.3.4	Nationaler Polizeiindex	6
1.3.5	Ausbau Schweizerisches Polizeiinstitut (SPI)	6
1.4	USIS III	7
1.4.1	Auftrag gemäss Einsetzungsverfügung	7
1.4.2	Bundesratsbeschluss zu USIS II vom 24. Oktober 2001	8
1.4.3	Entscheid der KKJPD vom 8. November 2001	8
1.5	USIS IV	9
2	STRATEGISCHES UMFELD	10
2.1	Bedrohungslage unter besonderer Berücksichtigung der Terroranschläge vom 11. September 2001	10
2.1.1	Bedrohung durch Terrorismus	10
2.1.2	Allgemeine Kriminalität	10
2.1.3	Entwicklung in der Schweiz seit Herbst 2001	11
2.2	Stand der Verhandlungen Schweiz-EU im Bereich Schengen/Dublin	12
2.3	Parlamentarische Vorstösse zu USIS	13
2.3.1	USIS allgemein	13
2.3.2	Kernproblem Lücke, subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee	13
2.3.3	Kernproblem Regionalisierung	15
2.3.4	Kernproblem Grenze, Schengen/Dublin	15

2.4	Andere strategische Projekte	17
2.4.1	Polizei XXI	17
2.4.2	PESEUS	19
4.4.3	Armee XXI	22
2.4.4	Bevölkerungsschutz	23
2.4.5	Effizienzvorlage (EffVor/f4)	23
2.4.6	Futuro (Zukunftsstrategien des GWK)	24
2.4.7	Vereinheitlichung Strafprozessrecht der Schweiz	24
2.4.8	Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz (PKS)	25
2.5	Das System der inneren Sicherheit der Schweiz bei einer Teilnahme an Schengen und Dublin	25
2.5.1	Schengener Informationssystem, C-SIS und N-SIS	27
2.5.1.1	SIRENE: Nationales Schengen-Zentralbüro	28
2.5.1.2	Inhalt des SIS	29
2.5.1.3	Zwei Datenkategorien des SIS	30
2.5.1.4	Eurodac	30
2.5.2	Technischer Zeithorizont für die Schengen/Dublin-Assoziation	32
2.5.3	Kosten– Nutzenvergleich von Schengen/Dublin	32
2.5.3.1	Die Kosten von Schengen	32
2.5.3.2	Der Nutzen von Schengen	34
2.5.3.3	Exkurs: Kosten-Nutzenvergleich der bilateralen Polizeiverträge mit Österreich und Deutschland	35
2.5.3.4	Technischer Zeitplan zur Umsetzung des SIS im Verhältnis zum Datenaustausch gemäss dem bilateralen Vertrag mit Österreich	37
2.5.3.5	Die Kosten der Umsetzung von Dublin	38
2.5.3.6	Der Nutzen der Umsetzung von Dublin	38
2.5.4	Personalbedarf für Ausgleichsmassnahmen mit Schengen/Dublin im internationalen Vergleich	40
2.5.5	Die innerstaatliche Umsetzung von Schengen/Dublin in rechtlicher Hinsicht	40
2.5.6	Gesamtbeurteilung der Teilnahme an Schengen/Dublin für die Schweiz	41
3	VORBEMERKUNGEN	43
3.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	43
3.1.1	Arbeitsweise	43
3.1.2	Zuständigkeit zur Rechtsetzung	43
3.1.3	Zuständigkeit zum Vollzug	44

3.1.4	Verteilung der Vollzugskosten	44
3.1.5	Kompetenzen im Sicherheitsbereich	45
3.1.5.1	Genereller Auftrag (Art. 57 BV)	45
3.1.5.2	Koordinationskompetenz (Art. 57 Abs. 2 BV)	45
3.1.5.3	Innere und äussere Sicherheit	46
3.1.6	Vertragliche Möglichkeiten	48
3.2	Grundlagen der Ressourcenberechnungen	48
3.2.1	Arbeitsweise	48
3.2.2	Definitionen der Begriffe im Ressourcenbereich	49
3.2.2.1	Personalkosten	49
3.2.2.2	Personal-Vollkosten	49
3.2.2.3	Overhead-Kosten	49
3.2.2.4	Budget-Vollkosten	49
3.2.3	Unterschiedliche Budgetierung	49
3.2.4	Nicht einbezogene Kostenelemente	50
3.2.5	Fehlende systematische Erhebungen	51
3.2.6	Polizeibestände der Schweiz	51
3.2.7	Polizeikosten und Polizeidichte der Schweiz im europäischen Vergleich	53
3.2.7.1	Die Statistik des Europarates	53
3.2.7.2	Mögliche Gründe für die höchsten Polizeikosten europaweit	53
3.2.8	Polizeidichte im interkantonalen Vergleich	54
3.3	Berichtskonzept	55
4	KERNPROBLEM GRENZE	57
4.1	Grenzkontrollen in der Schweiz heute	57
4.1.1	Kontrollen an der Grenze: Stichproben	57
4.1.2	Seit Jahren zu wenig Personal	58
4.1.3	Kontrollen an den internationalen Flughäfen und in den internationalen Zügen	60
4.1.4	Rechtsgrundlagen des GWK	60
4.1.5	Verfassungsrechtliche Beurteilung der Zwangsmassnahmen gemäss Entwurf Zollgesetz	61

4.2	Schengen/Dublin-Konzept für die Schweiz	62
4.2.1	Erster Sicherheitsfilter: Schweizer Vertretungen im Ausland	62
4.2.2	Zweiter Sicherheitsfilter: Starke Kontrollen an den Schengen/Dublin-Aussengrenzen	62
4.2.3	Dritter Sicherheitsfilter: Schweizerische Ausgleichsmassnahmen	63
4.2.3.1	Beispiele für Ausgleichsmassnahmen der Schweiz	64
4.2.4	Vierter Sicherheitsfilter: Internationale Kooperation	65
4.3	Die Warenkontrolle an der Grenze mit Schengen/Dublin	66
4.3.1	Aufgaben im Bereich der Warenkontrolle	66
4.3.2	Personalbedarf für die Warenkontrollen	67
4.3.3	Anforderungsprofil und Ausbildung des Personals für die Warenkontrolle	67
4.3.4	Kosten der Warenkontrolle	67
4.4	Kernproblem Grenze: Variante Verbesserung Status Quo (Status Quo+)	67
4.4.1	Szenario ohne Schengen/Dublin	68
4.4.2	Szenario mit Schengen/Dublin	68
4.4.3	Szenario in EU	69
4.5	Kernproblem Grenze: Variante Bund	70
4.5.1	Szenario ohne Schengen/Dublin	70
4.5.2	Szenario mit Schengen/Dublin	70
4.6	Kernproblem Grenze: Variante Kantone	71
4.6.1	Szenario ohne Schengen/Dublin	72
4.6.1.1	Koordination durch die Kantone	73
4.6.1.2	Koordination durch den Bund	74
4.6.2	Szenario mit Schengen/Dublin	74
4.6.3	Szenario in EU	75
4.7	Zusammenfassende Beurteilung und Empfehlung	76
4.8	Transfer des GWK in ein anderes Departement	77
4.8.1	Transfer ins VBS	78
4.8.2	Transfer ins EJDP	78
4.8.3	Beurteilung aus heutiger Sicht	79
4.8.4	Schlussfolgerungen und Empfehlung	80

5	KERNPROBLEM LÜCKE	81
5.1	Existiert die Lücke überhaupt?	81
5.1.1	Zunehmende subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee	81
5.1.2	Unterbestände in den Polizeikorps	81
5.1.3	Nicht abbaubare Überzeit in den Polizeikorps	81
5.1.4	Gesundheitliche und stressbedingte Auswirkungen der Lücke	82
5.2	Die Dimension der Lücke	82
5.3	Klärung der strategischen Ausgangslage	84
5.3.1	Die Definition nach Lage als Zirkeldefinition	84
5.3.2	Dauernde und nicht dauernde Aufgaben des Bundes	86
5.3.3	Ordentliche und ausserordentliche Grossereignisse	87
5.3.4	Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee als Berechnungsgrundlage	88
5.3.5	Die neuen Begriffe und die Lagedefinitionen	88
5.3.6	Die Untervariante zur Füllung der Lücke: Mix-Minus	89
5.3.7	Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee 1996–2001 und deren Beurteilung	89
5.3.8	Definition 'Mittel der Armee', 'militärische Mittel' bzw. 'Mittel der Ersten Stunde'	91
5.3.9	Einsatz der Mittel der Armee für subsidiäre Sicherungseinsätze	91
5.3.10	Auswirkungen auf Armee XXI	92
5.4	Ressourcenbedarf zur Schliessung der sicherheitspolizeilichen Lücke	92
5.4.1	Abgeltung von Polizeieinsätzen	92
5.4.2	Personal-Vollkosten	94
5.4.3	Personalkosten	95
5.4.4	Schätzung der Personal-Vollkosten und Arbeitsplatzkosten	97
5.4.5	Schätzung der Overhead- und Infrastrukturkosten	99
5.4.6	Schätzung der Budget-Vollkosten	100
5.4.7	Ausbildungskosten	102
5.4.7.1	Kosten der Grundausbildung bei der Kantonspolizei Bern	102
5.4.7.2	Kosten der Grundausbildung am Schweizerischen Polizeinstitut	102
5.4.8	Zusatzaufwand für Ausbildung und Rekrutierung	103
5.5	Mittelverschiebung zur inneren Sicherheit?	103
5.5.1	Der Auftrag: Verstärkung der inneren Sicherheit	103
5.5.2	Finanzpolitische Rahmenbedingungen auf Bundesebene	104

5.5.3	Die angespannte Finanzlage der Kantone	104
5.5.4	Reform des Systems der inneren Sicherheit erfordert zusätzliche Mittel	104
5.6	Begriffe 'Varianten' und 'Modelle'	105
5.7	Die Variante Kantone	105
5.7.1	Beschreibung der Variante Kantone	105
5.7.1.1	Modell 'föderalistisch'	106
5.7.1.2	Modell 'Führung Bund'; Verbandsstruktur	106
5.7.1.3	Beurteilung der beiden Modelle	106
5.7.2	Personalbedarf und Kosten der Variante Kantone	107
5.7.3	Rechtliche Konsequenzen der Variante Kantone	108
5.7.3.1	Umfang der kantonalen Organisationsautonomie	108
5.7.3.2	Gesetzlicher Regelungsspielraum innerhalb des Verfassungsrahmens	108
5.7.3.3	Verpflichtung der Kantone durch Konkordat?	108
5.7.3.4	De facto: Verfassungsänderung beim Modell 'föderalistisch'	109
5.7.3.5	Modell 'Führung Bund' macht Verfassungsänderung nötig	109
5.7.4	Organisatorische Konsequenzen der Variante Kantone	110
5.7.4.1	Kräfteaufteilung auf alle Kantone	110
5.7.4.2	Kräfteaufteilung nach Aufgaben	110
5.7.5	Der Umfang der Abgeltung durch den Bund	111
5.7.6	Gesamtbeurteilung der Variante Kantone	111
5.8	Variante Mix	112
5.8.1	Beschreibung der Variante Mix	112
5.8.1.1	Die Modelle EJPD und/oder VBS	113
5.8.1.2	Das Modell GWK	113
5.8.2	Personalbedarf und Kosten der Variante Mix	114
5.8.2.1	Der Ressourcenbedarf beim Modell VBS	114
5.8.2.2	Der Ressourcenbedarf beim Modell EJPD	116
5.8.2.4	Der Ressourcenbedarf beim Modell GWK	118
5.8.3	Vor- und Nachteile der Modelle EJPD und VBS	120
5.8.4	Rechtliche Konsequenzen der Variante Mix	121
5.8.4.1	Keine Verfassungsänderung für Sicherheitspolizeikräfte des Bundes nötig	122
5.8.4.2	Gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz allfälliger Sicherheitspolizeikräfte des Bundes	122

5.8.5 Die Varianten Kantone und Mix im Kostenvergleich	123
5.9 Untervariante Mix-Minus	123
5.9.1 Beschreibung der Untervariante Mix-Minus	123
5.9.2 Personalbedarf und Kosten der Variante Mix-Minus	125
5.9.3 Beurteilung der Untervariante Mix-Minus	126
5.10 Gesamtbeurteilung und Empfehlung	126
6 BAHNSICHERHEIT	127
6.1 Örtliche Zuständigkeit	127
6.2 Grenzüberschreitender Verkehr	127
6.3 Ungenügende gesetzliche Grundlagen	127
6.4 Privatisierung der Bahnpolizei der SBB	128
6.5 Dualität der Aufgaben in öffentlichen Verkehrsmitteln	128
6.5.1 Ordnungsfunktion/Hausrecht: Zuständigkeit des Transport-unternehmens	128
6.5.2 Polizeiliche Sicherheit: Zuständigkeit von Kantonen und Bund	128
6.5.2.1 Die Zuständigkeit der Polizeikorps der Kantone	128
6.5.2.2 Die Zuständigkeit des Bundes	129
6.5.2.3 Schnittstellen	129
6.6 Räumliche Geltung der Bahnsicherheit	129
6.7 Polizei oder Zugbegleiter als Lösung?	130
6.8 Die Bahnreform 2	130
6.8.1 Schaffung neuer Rechtsgrundlagen im Bereich Sicherheit	130
6.8.2 Die Revisionsvorschläge im Überblick	131
6.8.3 Vorläufige Beurteilung der Vorschläge gemäss Bahnreform 2	132
6.8.3.1 Privatisierung hoheitlicher Aufgaben?	132
6.8.3.2 Verfassungsrechtliche Einordnung der Privatisierung von Staatsaufgaben	132
6.8.3.3 Datenschutzrechtliche Anforderungen	133
6.9 Bahnpolizei/Securitrans AG	134

6.9.1 Bestände der Bahnpolizei/Securitrans AG	134
6.9.2 Entschädigung von Bund und Kantonen für die Bahnpolizei/ Securitrans AG	135
6.9.3 Entschädigung des Bundes für die Ausbildung der Bahnpolizei/ Securitrans AG	135
6.9.4 Ziele der SBB	136
6.9.5 Öffentlich-rechtliche Positionierung der Bahnpolizei?	136
6.10 Beurteilung im Rahmen des Gesamt-systems der inneren Sicherheit	137
6.11 Lösungsvarianten	138
7 KERNPROBLEM REGIONALISIERUNG	140
7.1 Entscheide von Bundesrat und KKJPD im Herbst 2001	140
7.2 Stand EffVor	140
7.3 Die Umsetzung von Polizei XXI: Das geplante Pilotkonkordat Zentralschweiz	140
7.4 Folgen für die Koordination von EffVor und Polizei XXI	142
7.4.1 Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen der Regionalisierung	142
7.4.1.1 Regionalisierung Strategisches Geschäftsfeld Ermittlungen	142
7.4.2 Finanz- und personalrechtliche Fragen der Regionalisierung	143
7.4.2.1 Modell 'unterstellte Konkordatseinheit'	143
7.4.2.2 Modell 'Servicezentrum'	143
7.4.3 Beurteilung aus der Sicht der strategischen Thesen	144
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	145

1 Projektverlauf USIS

Im November 1999 setzten das EJPD und die KKJPD eine Projektorganisation ein, welche das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen hat (Projekt USIS). Um die Vertretung der Kantone in der Projektorganisation von USIS zu verstärken, den Zeitplan zu erstrecken und die Projektleitung zu professionalisieren, wurde im Herbst 2000 die Einsetzungsverfügung angepasst.¹ Zwei Berichte, USIS I über den Ist-Zustand des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz und USIS II über grobe Sollvarianten und Sofortmassnahmen sind bereits erschienen.

1.1 USIS I

Im Frühjahr 2001 wurde der erste Bericht (USIS I²) von Bundesrat und KKJPD zur Kenntnis genommen und am 5. April 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt. USIS I setzte sich mit der Analyse des aktuellen Systems der inneren Sicherheit in einem globalisierten Umfeld auseinander und stellte die Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) und zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen Aufgabenbewältigung sowie die Stärken und Schwächen des heutigen Systems dar.

USIS I:

- **Ist-Zustand**
- **Stärken- Schwächenanalyse**

Die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikörper stossen namentlich im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung, der Bewältigung der Migrationsprobleme und der sicherheitspolizeilichen Aufgaben an ihre Grenzen. Dies führt dazu, dass ziemlich oft und relativ früh militärische Mittel zur Unterstützung der zivilen Mittel eingesetzt werden müssen. 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 die Personenkontrollen an der Grenze im Zusammenhang mit einer schweizerischen Schengen/Dublin-Assoziation – die Frage des zukünftigen Arbeitsbereichs und der Unterstellung des Grenzschutzkorps und jene der Einsatzschwelle für subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee.

Stärken und Schwächen heute

1.2 USIS II

Im Herbst 2001 wurde der Bericht USIS II³ Bundesrat und KKJPD vorgelegt. Die beiden Gremien entschieden, welche Varianten im Rahmen der Kernprobleme Lücke, Regionalisierung und Grenze weiterverfolgt werden sollen.

USIS II:

- **Grobe Soll-Varianten**
- **Sofortmassnahmen**

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

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

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

Weiter wurde die Umsetzung mehrerer zeitlich vorzuziehender Massnahmen, sogenannte Sofortmassnahmen, beschlossen.

Die in der Einsetzungsverfügung des EJPD vom 9. November 2000 dargestellten Ziele für den Bericht USIS II konnten zeitgerecht und auch inhaltlich erreicht werden.

Im Bereich der Kernprobleme sind die Empfehlungen des Projektausschusses und die jeweiligen Entscheidungen von Bundesrat und KKJPD im Folgenden tabellarisch dargestellt.

Kernprobleme:
 - Entscheidungen Bundesrat
 - Entscheidungen KKJPD

	Entscheid BR (24.10.01)	Entscheid KKJPD (8.11.01)
Kernproblem Lücke	Weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Variante Kantone ▪ Variante Mix 	Weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Variante Kantone
Kernproblem Regionalisierung	Regionalisierung der Strafjustiz nicht weiter verfolgen*	Regionalisierung der Strafjustiz nicht weiter verfolgen (zumindest so lange keine einheitliche StPO existiert)*
Kernproblem Grenze	Weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurzfristig: Variante Verbesserung Status Quo ▪ Langfristig: Variante Bund ▪ Zusätzlich: Variante Kantone 	Weiterverfolgen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Variante Verbesserung Status Quo (Aufgaben der Kantone an den internationalen Flughäfen zahlt der Bund) ▪ Variante Bund ▪ Variante Kantone (v.a. bezüglich Szenario mit Schengen/Dublin)

* Es wird die Koordination zwischen den Regionalisierungsbestrebungen von Polizei XXI und EffVor weiterverfolgt.

Bei den Sofortmassnahmen zeigten sich Bundesrat und KKJPD mit den Empfehlungen des Projektausschusses durchwegs einverstanden. Der Bundesrat hat allerdings bezüglich des zu gründenden Gremiums im Bereich der Informationsverarbeitung (PPS) festgehalten, dass dieses nicht im EJPD, sondern im EFD anzusiedeln sei. Inzwischen hat sich jedoch ergeben, dass das PPS richtigerweise beim EJPD angesiedelt sein sollte. Der Bundesrat hat die entsprechende Änderung am 26. Juni 2002 im Rahmen des Aussprachepapiers über die Sofortmassnahmen von USIS genehmigt.⁴

Sofortmassnahmen:
 - Entscheidungen Bundesrat und KKJPD

Mit diesen Beschlüssen wurden die Weichen gestellt für die künftige Ausgestaltung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Die Arbeiten im Rahmen von USIS III konnten plangemäss weitergehen. Die gewählten Varianten, insbesondere ihre finanzpolitischen Auswirkungen werden in diesem Bericht vertieft und detailliert ausgearbeitet, während die Sofortmassnahmen von USIS II in die ordentlichen Verwaltungsabläufe integriert werden konnten. Sie werden in diesem Rahmen weiter umgesetzt.

⁴ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 26. Juni 2002.

1.3 Stand der Sofortmassnahmen USIS II

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 zum Bericht USIS II verschiedene Sofortmassnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation im Bereich der inneren Sicherheit beschlossen. Es geht dabei um Massnahmen, deren Auslösung nicht bis zum Ende der Projektarbeiten von USIS – im Frühjahr 2003 – aufgeschoben werden kann. Es handelt sich zusammengefasst um Massnahmen in folgenden Bereichen: Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr, Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten, verbesserte Koordination in der polizeilichen Informationsverarbeitung, Schaffung eines nationalen Polizeiindexes, sowie um den Ausbau des Schweizerischen Polizeiinstituts.

1.3.1 Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

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 und heute einiges mehr Aufwand verursacht als zuvor. Einerseits werden sogenannte Tigers in den Flugzeugen zur Sicherheit der Fluggäste eingesetzt, andererseits sorgen sogenannte Foxes auf bestimmten Flughäfen im Ausland für zusätzliche Sicherheitskontrollen. Rekrutiert werden die Tiger- und Foxkräfte aus den Polizeikorps und dem Grenzwachkorps. Der Bund bezahlt die Ausbildung und den Einsatz der Polizeikräfte. Im Verlaufe der letzten Jahre haben sich vor allem die Polizeikorps der Westschweiz aufgrund eigener personeller Engpässe zunehmend aus dieser Aufgabe zurückgezogen. Der Bedarf konnte auch mit den Kräften anderer Polizeikorps und des GWK nicht gedeckt werden.

Mangel an Einsatzkräften

Als Sofortmassnahme beschloss der Bundesrat deshalb am 24. Oktober 2001, mit den Polizeikorps der Schweiz, die weiterhin bereit sind, dem Bund ihre Kräfte zur Verfügung zu stellen, bindende Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Darüber hinaus sollen neben dem GWK zusätzlich professionelle militärische Mittel (FWK) eingesetzt und die Arbeiten an einem Gesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes an die Hand genommen werden.

Am 29. Januar 2002 erfolgte eine informelle Umfrage bei sämtlichen Polizeikorps der Schweiz, wie viele Kräfte sie in Zukunft bereit sind dem Bund für die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zur Verfügung zu stellen. Die Rückmeldungen waren sehr unterschiedlich. Mehrere Korps machten ihren Einsatz im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr von der jeweiligen Lage abhängig und nannten keine fixen Zahlen.

Umfragen

In einem zweiten Schritt ging es darum, mit den politisch vorgesetzten kantonalen Behörden einen verpflichtenden Vertrag in Form einer Leistungsvereinbarung zu formulieren, der für alle Polizeikorps einheitlich ist. Die noch offenen Fragen zum Inhalt dieses Vertrags wurden in der Sitzung des Kontaktorgans EJPD/KKJPD vom 16. Mai 2002 angesprochen. Mit Schreiben vom 1. Juli 2002 teilte der Präsident der KKJPD der Vorsteherin des EJPD mit, die KKJPD habe bereits am 11. April 1997 einstimmig beschlossen, die Sicherheit an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge durch Angehörige der kantonalen Polizeikorps gewährleisten zu wollen. Dieser Entscheid sei im Rahmen der Diskussionen um die Sofortmassnahmen von USIS II, am 8. November 2001, bekräftigt worden. Der Vorstand der KKJPD habe sich am 13. Juni 2002 einstimmig dafür

Verpflichtungen

ausgesprochen, diesen Beschlüssen Nachachtung zu verschaffen unter dem Vorbehalt, dass sich die jeweiligen Polizeibeamtinnen und –beamten freiwillig für den Einsatz meldeten. Der Präsident der KKJPD schlug abschliessend vor, das weitere Vorgehen auf Verwaltungsebene zwischen BAP, KKPKS und einer Vertretung der KKJPD zu erörtern. Diese Vorschläge fanden seitens des EJPD Zustimmung.

Vom GWK sind permanent sechs Mitarbeitende für die Luftsicherheit im Einsatz (im Jahr 2002 wegen der EXPO.02 waren es deren acht). Die Einsätze dauern jeweils zwei Monate. Dies ergibt für das Jahr 2002 total 48 Mitarbeitende, die zum Einsatz kommen. Zusätzlich konnten in der Zwischenzeit von den geplanten 70 Einsatzkräften des FWK 22 Tigers und 14 Foxes ihre Ausbildung abschliessen.

Der Übergang der nationalen Fluggesellschaften Swissair/Crossair zur Swiss hatte keine grossen Anpassungen im Bereich der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zur Folge. Auf den 1. April 2002 traten die neuen Sicherheitsstrukturen der Swiss in Kraft. Die Einzelheiten der künftigen Zusammenarbeit sind in der Zwischenzeit mit dem Kompetenzzentrum Internationales beim Bundesamt für Zivilluftfahrt und mit dem Bundessicherheitsdienst geklärt.

Von Swissair und Crossair zu Swiss

Die Vorbereitung der rechtlichen Anpassungen wird im Rahmen der Arbeiten zur Kodifikation des Polizeirechts auf Bundesebene an die Hand genommen.

Rechtliche Anpassungen

1.3.2 Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten

Auch bei der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten (v.a. Botschaftsschutz) handelt es sich um eine gemeinsame polizeiliche Aufgabe von Kantonen und Bund. Ihr Vollzug wird in Bern von der Stadtpolizei und in Genf von der Kantonalpolizei wahrgenommen. Es kommen eigens dafür ausgebildete Kräfte zum Einsatz, die zu 80% vom Bund bezahlt werden.⁵ Der Bundesrat rechnete 1995 mit einem gesamthaften Personalaufwand von 250 Einsatzkräften für die ganze Schweiz.⁶ Im Kanton Genf waren bis 2001 aufgrund der entsprechenden Vereinbarungen 45 und in der Stadt Bern 30 Kräfte tätig, was für beide Gemeinwesen nicht ausreichte.

Als Sofortmassnahme bei der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten hat der Bundesrat deshalb am 24. Oktober 2001 beschlossen, eine Aufstockung im Kanton Genf um 15 und in der Stadt Bern um 30 Personaleinheiten gutzuheissen. Das EJPD wurde ermächtigt, die nötigen Mittel in einem Nachtragskredit zum Voranschlag 2002 anzubegehren.⁷

mehr Mittel

Der Bundessicherheitsdienst hat seither mit der Stadt Bern Gespräche aufgenommen, die noch nicht zum Abschluss einer neuen Vereinbarung geführt haben. Bern beantragt eine finanzielle Abgeltung der Kräfte durch den Bund im

Stadt Bern

⁵ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 107 ff.

⁶ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 29. März 1995: Der Bundesrat ging in diesem Beschluss von einem Personalbedarf von 80 Kräfte für die Stadt Bern, 120 für den Kanton Genf und 50 für die Stadt Zürich, insgesamt also 250 Einsatzkräften, aus.

⁷ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 zu USIS II.

Umfang von 100% und nicht, wie in der BWIS-Abgeltungsverordnung⁸ festgehalten, von 80%. Es müssen diesbezüglich weitere Gespräche geführt werden, wodurch sich die Vereinbarung – ebenso wie der dazugehörige Kreditantrag an den Bundesrat – verzögern wird.

Mit den Polizeibehörden des Kantons Genf konnte am 8. März 2002 eine Aufstockung des Botschaftsschutzkorps von 45 auf 60 Personen vereinbart werden. Diese Anpassung der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Genf über die Sicherheit ausländischer diplomatischer und konsularischer Vertretungen sowie von internationalen Organisationen wurde vom Bundesrat am 26. Juni 2002 gutgeheissen. Gleichzeitig wurde die Vorsteherin des EJPD ermächtigt, die neue Vereinbarung mit dem Kanton Genf zu unterzeichnen. Die finanziellen Aufwendungen des Bundes im Zusammenhang mit der Vertragsänderung stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Eidgenössischen Räte. Der entsprechende Vertrag wurde am 3. September 2002 von der Genfer Regierung unterzeichnet.

Kanton Genf

1.3.3 Gründung eines Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS)

Die Polizeihöhe der Kantone und die gesetzlich festgelegten Polizeiaufgaben des Bundes haben in verschiedenen Bereichen zu einer Vielfalt der Informationsverarbeitung geführt, die ein effizientes Zusammenwirken erschwert und erheblich verteuert. Inkompatibilitäten, Schnittstellen, redundante Datenerfassung in mehreren Systemen und isolierte Entwicklungen von gleichartigen Systemen mit entsprechenden Synergieverlusten sind daraus entstandene Probleme, die dringend Lösungen brauchen.

Im Bericht USIS II wurde deshalb als Sofortmassnahme die Gründung eines gesamtschweizerischen Gremiums für Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS) unter der Leitung des EJPD vorgeschlagen. Bundesrat und KKJPD haben diesem Vorschlag im Herbst 2001 zugestimmt.

Ziel des PPS ist es, die Informationsverarbeitung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen zu koordinieren und abzustimmen und auf diese Weise die Kosten spürbar zu senken.

Harmonisierung und Kostenersparnisse

Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des BAP und unter Mitwirkung der Kantone hat einen Konzeptentwurf für das PPS ausgearbeitet. Ein erster Bericht mit Vorschlägen zu den Zielen, der Organisation, der Arbeitsweise und zum Zeitplan wurde der KKPKS vorgelegt und einstimmig gutgeheissen. Das bereinigte Konzept wird im Laufe des Sommers 2002 auf dem Zirkularweg an die Polizeidirektorinnen und –direktoren zur Stellungnahme verschickt. So ist die Konstituierung des PPS durch eine gemeinsame Einsetzungsverfügung von EJPD und KKJPD noch im Herbst 2002 vorgesehen.

⁸ Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 1. Dezember 1999 (SR 120.6).

1.3.4 Nationaler Polizeiindex

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 überdies beschlossen, als Sofortmassnahme im Rahmen von USIS II einen nationalen Polizeiindex zu schaffen. Es geht um ein Verzeichnis, das den polizeilichen Organen der Schweiz erlaubt zu erfahren, ob und wo über eine verdächtige Person amts- oder rechtshilfweise polizeiliche Informationen vorliegen. Die Umsetzung eines Polizeiindex ist ein prioritäres Projekt des Gremiums zur Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS).

In technischer Hinsicht hat sich ein Kernteam aus Vertretern von Bund und Kantonen mit der konkreten Planung des Polizeiindex beschäftigt. Es geht zunächst um die Beschreibung des Polizeiindex, unter anderem als Grundlage zur Eingrenzung der damit verbundenen rechtlichen Fragen. Weiter sind Kompatibilitätsfragen zu lösen und der Datenaustausch unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen ist zu regeln.

Technische Arbeiten

Der Polizeiindex schafft eine Koordinationsplattform zur Ausschöpfung und zur effizienten Umsetzung der bereits heute bestehenden Rechts- und Amtshilfemöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Normen. Die für den Polizeiindex notwendige Rechtsgrundlage kann im Rahmen eines separaten Erlasses oder in Art. 351 StGB geschaffen werden.

Rechtliche Anpassungen

1.3.5 Ausbau Schweizerisches Polizeiinstitut (SPI)

Schliesslich hat der Bundesrat im Rahmen der Sofortmassnahmen zu USIS II am 24. Oktober 2001 beschlossen, die Beteiligung des Bundes am Schweizerischen Polizeiinstitut Neuenburg (SPI) auszubauen und die baulichen Vorhaben finanziell zu unterstützen. Über die Höhe des Bundesbeitrages sowie die Form der Mitwirkung des Bundes und der Zusammenarbeit mit den Kantonen wird später entschieden. Das EJPD wurde beauftragt, einen entsprechenden Antrag an den Bundesrat auszuarbeiten.

Neue gesetzliche Grundlage

Gestützt darauf hat das BAP ein Aussprachepapier zur Beteiligung des Bundes am geplanten Neubau des SPI erarbeitet. Die am 25. Januar 2002 zu diesem Papier abgeschlossene Ämterkonsultation hat ergeben, dass die Teilfinanzierung des Neubaus durch den Bund eine neue Bundesaufgabe darstellt, welche durch die Rechtsgrundlage von Art. 28 Abs. 3 BWIS nicht abgedeckt ist. Es müsste zur Umsetzung dieser Sofortmassnahme also zunächst eine neue bundesgesetzliche Grundlage geschaffen werden. Weiter hat sich gezeigt, dass die gegenwärtige Rechtsform des SPI als Stiftung nicht geeignet ist, um dem Bund entsprechend seinem geplanten zusätzlichen Engagement angemessene Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte einzuräumen.

Neue Rechtsform

Am 7. März 2002 hat der Direktor des SPI dem Präsidenten der KKJPD beantragt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die ein gesamtschweizerisches bildungspolitisches Gesamtkonzept für Polizei, Strafverfolgung und Justiz erarbeiten soll. Gestützt darauf hat die KKJPD beschlossen, eine Projektorganisation unter der Leitung von Regierungsrätin Karin Keller-Sutter (SG) einzusetzen. Sie hat den Auftrag, die aktuellen Ausbildungsbedürfnisse im Polizeibereich genau abzuklären und Vorschläge für Inhalte, organisatorische und verfahrensmässige Abläufe vorzulegen, wobei vor allem das SPI, die bestehenden oder geplanten Ausbildungseinrichtungen der Polizeikonkordate, die

Bildungspolitisches Gesamtkonzept Polizei Schweiz

Ecole Suisse de la Magistrature und die Fachhochschullehrgänge Wirtschaftskriminalistik in die Abklärungen einzubeziehen sind. Das EJPD wird in dieser Projektorganisation den Bund vertreten und dessen Ausbildungsbedürfnisse einbringen können.

Zusammenfassend lässt sich im heutigen Zeitpunkt noch nicht sagen, in welcher verstärkten Form der Bund seine Aktivitäten beim SPI entfalten und wie er seine steigenden Ausbildungsbedürfnisse abdecken wird. Beides wird von der zukünftigen Ausgestaltung des bildungspolitischen Gesamtkonzepts abhängen.

Verzögerung

1.4 USIS III

1.4.1 Auftrag gemäss Einsetzungsverfügung

Gemäss Einsetzungsverfügung vom 9. November 2000 lautet der Auftrag für den Bericht USIS III wie folgt:

- Erarbeiten der Sollprozesse und –zuständigkeiten im Rahmen von Varianten für die departementsübergreifende Aufgabenteilung auf Stufe Bund;
- Erarbeiten von Varianten für einen Sollzustand der Aufgabenteilung und der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Kantonen;
- Aufzeigen der Auswirkungen eines eventuellen EU-Beitritts auf das System der inneren Sicherheit Schweiz;
- Entwicklung eines Konzeptes im Hinblick auf die allfällige Abschaffung der Grenzkontrollen und Zukunft des GWK bei einem EU-Beitritt oder einer anderen Beteiligung der Schweiz am europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
- Aufzeigen der Auswirkungen der Sollvarianten auf die Ressourcen (Finanzen, 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;

Auftrag USIS III

Mit Ausnahme der Erarbeitung von Sollprozessen konnten sämtliche Aufträge gemäss Einsetzungsverfügung erfüllt werden. Die Sollprozesse können erst im Rahmen von USIS IV, nach den grundsätzlichen Entscheiden über die zukünftige Ausgestaltung des Systems der inneren Sicherheit dargestellt werden.

In zeitlicher Hinsicht ist der Auftrag von USIS III wie folgt strukturiert:

- Per Ende August 2002 Vorlage des Detailkonzepts des Sollzustands bzgl. der gewählten Variante an die Projektoberleitung;
- Per Ende Oktober 2002 Bericht an den Bundesrat;
- Per November 2002 formelle Kenntnisnahme und Genehmigung des Detailkonzepts durch die KKJPD

Zeitplan

Die Rahmenbedingungen gemäss Einsetzungsverfügung vom 9. November 2000 sind die folgenden:

- Die Europaverträglichkeit ist bei den Sollvarianten zu beurteilen;

Rahmenbedingungen

- Gegebenenfalls notwendige Verfassungsänderungen können in Betracht gezogen werden und sind in den Sollvarianten gesondert aufzuzeigen;
- Eine departementale Neuordnung des Polizei- und Grenzpolizeibereichs auf Stufe Bund kann in Betracht gezogen werden.

1.4.2 Bundesratsbeschluss zu USIS II vom 24. Oktober 2001

Der Bundesrat hat sich mit Beschluss vom 24. Oktober 2001 für die Weiterverfolgung bestimmter Varianten entschieden. Er beauftragte das EJPD, jeweils nach Absprache mit der KKJPD, die ausgewählten Varianten weiterzuverfolgen. Weiter brachte der Bundesrat verschiedene Differenzierungen an:

- Beim Kernproblem Lücke sind innerhalb der Variante Mix Modelle zu prüfen, in denen neue sicherheitspolizeiliche Formationen des Bundes vom EJPD und/oder vom VBS bereitgestellt werden.
- Beim Kernproblem Regionalisierung wird ausschliesslich die Variante weiterverfolgt, die eine Koordination der Regionalisierungsbestrebungen zwischen EffVor und Polizei XXI vorsieht.
- Beim Kernproblem Grenze sind die Varianten Verbesserung Status Quo, Bund und Kantone detailliert zu prüfen.
- Die Realisierung aller Varianten wurde unter den Vorbehalt der finanzpolitischen Realisierbarkeit und der zeitlichen Machbarkeit gestellt.
- Das EJPD wurde weiter beauftragt, das UVEK in geeigneter Form zu Fragen der Bahnpolizei in das Projekt USIS mit einzubeziehen.
- Zudem wurde die Vorsteherin des EJPD beauftragt, gemeinsam mit dem Präsidenten der KKJPD einen Vertreter der Kantone zu bestimmen, der zusammen mit einem Vertreter aus dem EFD Einsitz im Projektausschuss von USIS nimmt und sich insbesondere mit den sich stellenden Finanzfragen auseinandersetzt.
- Schliesslich wurde die strategische These 6 des Berichts USIS II wie folgt präzisiert:
- 'Die innere Sicherheit ist primär eine Aufgabe der zivilen Behörden, die über die nötigen Mittel verfügen müssen, um die normale Lage zu bewältigen. Erst nach Ausschöpfung der zivilen Mittel sollen Mittel der Armee eingesetzt werden. Hier sollen in erster Linie vorhandene Berufsformationen und erst in zweiter Linie Milizkräfte zum Einsatz kommen.'

Zusatzaufträge des Bundesrates

Im Rahmen der Bearbeitung und Vertiefung der jeweiligen Kernprobleme wird weiter auf diese Differenzierungen eingegangen.

1.4.3 Entscheid der KKJPD vom 8. November 2001

Die KKJPD beschloss am 8. November 2001 bezüglich USIS II einstimmig, beim Kernproblem Lücke die Variante Kantone weiterverfolgen zu lassen. Die Kosten für diesen Ausbau der Polizeikräfte müssten nach einem noch festzulegenden Schlüssel zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden. Der Einsatz der Sicherheitskräfte müsse vom Solidaritätsprinzip getragen sein und der Beizug weiterer Kräfte (des Bundes) habe nach dem Subsidiaritätsprinzip zu erfolgen. Die Konferenz wendet sich ausdrücklich nicht gegen die Weiterverfolgung der Variante Mix gemäss Beschluss des Bundesrates vom 24. Oktober 2001.

Kernproblem Lücke

Beim Kernproblem Regionalisierung entschied sich die Konferenz dafür, dass die Regionalisierungsbestrebungen im Bereich der Effizienzvorlage des Bun-

Kernproblem Regionalisierung

des (EffVor/f4) und von Polizei XXI zu koordinieren seien. Sie öffnete damit ein Tor für die Prüfung der Regionalisierung der Strafjustiz ab dem Zeitpunkt der Einführung einer eidgenössischen Strafprozessordnung.

Im Bereich des Kernproblems Grenze entschied die KKJPD, dass die grenzpolizeilichen Aufgaben der Personen- und Warenkontrollen als Bundesaufgaben auszugestalten seien, ohne dass dem Grenzwachtkorps Aufgaben im rückwärtigen Raum zugewiesen werden sollen. Für den Fall des Anschlusses an Schengen/Dublin sei auch die Variante Kantone weiterzuverfolgen.

Kernproblem Grenze

1.5 USIS IV

Mit USIS IV wird der Schlussbericht mit Realisierungsplan, basierend auf den Entscheiden zum Detailkonzept von USIS III, ausgearbeitet werden.

Auftrag USIS IV

Der Zeitplan sieht wie folgt aus:

- Per Ende Januar 2003 Vorlage des Schlussberichts an die POL mitsamt dem Detailkonzept für die Realisierung des Soll-Zustands;
- Per Ende Februar 2003 Bericht an den Bundesrat;
- Per April 2003 formelle Kenntnisnahme vom Schlussbericht durch die KKJPD und Genehmigung des Realisierungsplans.

Zeitplan

2 Strategisches Umfeld

2.1 Bedrohungslage unter besonderer Berücksichtigung der Terroranschläge vom 11. September 2001⁹

2.1.1 Bedrohung durch Terrorismus

Die Bedrohungslage wurde in USIS I ausführlich dargestellt.¹⁰ Zusammenfassend wurde vor allem auf die Notwendigkeit internationaler Vernetzung hingewiesen, die für die Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz von herausragender Bedeutung ist.¹¹ Dabei steht eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarländern der Schweiz und den übrigen europäischen Staaten im Vordergrund.

Internationale Zusammenarbeit ist von herausragender Bedeutung

Die Attentate in New York und Washington vom 11. September 2001 haben auf überaus erschütternde Art deutlich gemacht, dass die Beurteilung der Bedrohungslage im Bericht USIS I richtig war: Der Terrorismus kann nur weltumspannend bekämpft werden, denn er hat sich weltumspannend etabliert. Das gleiche gilt – wenn auch nach aussen weniger sichtbar – für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und anderer Formen der Schwerstdelinquenz.

Die Bedrohungslage gemäss USIS I hat sich bestätigt

2.1.2 Allgemeine Kriminalität

Die Schweiz ist bisher eines der sichersten Länder Europas. Gemäss der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2001 ist die Gesamtkriminalität erstmals seit 1997 wieder leicht, auf 275'591 angestiegen (plus 1.8%; Höchstzahl 1991: 359'201 Straftaten). Das Gewaltniveau steigt seit 1982 stetig. Der ungebrochene Trend zu mehr Delikten gegen Leib und Leben bereitet Anlass zur Sor-

*Allgemeines Kriminalitätsniveau 2001:
- europäischer Vergleich: eher tief
- Schweiz: leicht ansteigend*

⁹ Vgl. dazu auch ‚Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001‘, Bericht des Bundesrates an das Parlament; im Bundesrat verabschiedet am 26. Juni 2002 sowie ‚Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2001‘, Bundesamt für Polizei, Juli 2002, v.a. Kapitel 2 und 3.

¹⁰ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 34 bis 46.

¹¹ ‚Die Gefahren und Risiken haben zunehmend grenzüberschreitenden Charakter. Die Bedrohungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst, Proliferation (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) und Nuklearkriminalität, die organisierte Kriminalität sowie der Missbrauch moderner Informationstechnologien können nur mit intensiver internationaler Zusammenarbeit bekämpft werden‘ (USIS I, S. 10 und S. 34 ff.).

‚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‘ (USIS I, S. 10 und S. 34 ff.).

‚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 Mobilisierung- und Organisationsgrad auf‘ (USIS I, S. 10 f., S. 34 ff.).

‚Durch den EU-Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts verlieren Plattformen wie z.B. der Europarat, Interpol, oder die Haager Konferenz, an denen die Schweiz beteiligt ist, an Bedeutung‘ (USIS I, S. 11 und S. 34 ff.).

‚Für die Schweiz ist vor allem der Ausschluss vom Schengener Informationssystem und vom Erstasyabkommen von Dublin nachteilig‘ (USIS I, S. 11 und S. 34 ff.).

ge. Zwar ist die Zahl der Tötungsdelikte seit anfangs 90er Jahre stabil. Die Zahl der 2001 gemeldeten Körperverletzungen stieg hingegen um 6.7%, die Tatbestände von Gewalt und Drohung gegen Beamte nahmen sogar um 11.4% zu.

2.1.3 Entwicklung in der Schweiz seit Herbst 2001

In einzelnen Kantonen wurde im Anschluss an die Terroranschläge in den USA bzw. den Amoklauf von Zug im September 2001 ein Anstieg von Strafanzeigen wegen Drohung bzw. wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte festgestellt. Die Zahl der Bombendrohungen nahm von September bis November 2001 gesamtschweizerisch stark zu. Dies dürfte zumindest zu einem Teil auf die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung und der Polizei für Gewalt und Terror¹², aber auch auf einzelne Nachahmungstaten zurückzuführen sein.

Ab September 2001:
- mehr Drohungen
- mehr Gewalt und Drohung gegen Beamte und Behördenmitglieder

Die innere Sicherheit der Schweiz ist von terroristischer und extremistischer Gewalt sowie von organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität weiterhin tangiert. Angehörige internationaler krimineller und extremistischer Organisationen benützen die Schweiz als Rückzugs- und Propagandaraum. Zudem dienen hier gesammelte Gelder zur Unterstützung des Kampfes gewalttätiger Gruppierungen und extremistischer Organisationen in anderen Staaten. Dies gilt besonders für die Konfliktgebiete auf dem Balkan und in Sri Lanka.

Die Schweiz als Rückzugs- und Propagandaraum

Die Schweiz wird von Protagonisten der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität als Aufenthalts- und Logistikkraum benützt. Der Finanzplatz mit seiner hohen Dienstleistungsqualität steht dabei im Mittelpunkt des Interesses in Zusammenhang mit Geldsammlungen¹³, Geldwäscherei und der Anlage von Geldern strafbarer Herkunft. Dies zeigte zum Beispiel aktuell eine gross angelegte internationale Polizeiaktion gegen Geldwäscherei im Juni 2002. Dabei handelte es sich um Vorgänge im Umfeld des vor vier Jahren bekannt gewordenen Falles Bank of New York, bei dem schätzungsweise sieben Milliarden US-Dollar aus Russland gewaschen wurden.¹⁴ Es gibt auch konkrete Hinweise, wonach terroristische Organisationen Schweizer Finanzinstitute für ihre Zwecke missbrauchen.¹⁵

Die Schweiz als Aufenthalts- und Logistikkraum

Nach heutigen Erkenntnissen diente die Schweiz den mutmasslichen Urhebern der Anschläge vom 11. September 2001 auf die USA nur als Transitland in andere europäische Länder und in die Vereinigten Staaten. Bisher wurden hierzulande keine Strukturen festgestellt, die mit der Terrororganisation Al Qaïda in Verbindung stehen, welche der Bundesrat am 7. November 2001 mitsamt ihren allfälligen Nachfolge- und Hilfsorganisationen bis Ende 2003 verboten hat.

Die Schweiz war Transitland für die Al Qaïda-Terroristen

¹² Z.B. die vielen Antrax-Alarme.

¹³ Geldsammlungen für terroristische Zwecke unter dem Deckmantel von humanitärer Hilfe.

¹⁴ Die Operation erfolgte am 10. Juni 2002 auf Grund eines Rechtshilfeersuchens der italienischen Polizei. In zahlreichen, vor allem europäischen Ländern wurden Firmen durchsucht und Personen einvernommen, in Italien, Frankreich und Monaco wurden insgesamt 32 Personen festgenommen. In der Schweiz lagen die Schwerpunkte in St. Gallen, Tessin und Genf.

¹⁵ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation der Freisinnig-demokratischen Fraktion 'Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen' vom 4. Oktober 2001 (01.3552).

Mehrmals waren im Jahr 2001 Schweizer im Ausland sowie ausländische Einrichtungen in der Schweiz Ziele terroristischer bzw. gewaltextremistischer Gewaltakte.¹⁶

Die Schweiz arbeitet im Rahmen bilateraler Abkommen im strafjustiziellen und Polizeibereich mit sämtlichen Nachbarstaaten zusammen. Bei der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit ist die Schweiz in ein enges Netzwerk westeuropäischer Inlandnachrichtendienste eingebunden. Sie unterhält weitere regelmässige Kontakte in Mitteleuropa, Osteuropa und Übersee. Die wesentlichen multinationalen Übereinkommen internationaler Organisationen, wie etwa der Vereinten Nationen (UNO) und des Europarats zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus, wurden von der Schweiz unterzeichnet und sind grösstenteils ratifiziert. Im Zentrum einer vorgeschlagenen Strafrechtsrevision zur Umsetzung dieser Konventionen steht eine neue, allgemeine Terrorismusstrafnorm (Art. 260^{quinquies} E-StGB) sowie eine eigenständige Strafnorm der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB).

Die Schweiz als Opfer von Terrorismus

Internationale Kooperation der Schweiz:

- bilaterale Abkommen
- multinationale Übereinkommen
- Nachrichtendienst

2.2 Stand der Verhandlungen Schweiz-EU im Bereich Schengen/Dublin

Der Allgemeine Rat der EU hat die Mandate für Verhandlungen in den Bereichen Schengen und Dublin am 17. Juni 2002 verabschiedet. Eine erste Verhandlungsrunde hat am 11. Juli 2002 stattgefunden. Sie verlief in einer konstruktiven Atmosphäre. Im Herbst 2002 werden die Verhandlungen weitergeführt.

Der Zeitplan für die Verhandlungen ist nicht genau absehbar. Die Schweiz strebt eine koordinierte Verhandlung sämtlicher Verhandlungsdossiers an. Der Verlauf der Schengen/Dublin-Verhandlungen hängt damit auch von den anderen Dossiers ab. Es lassen sich daher noch keine sicheren Prognosen über den zeitlichen Ablauf und den Abschluss dieser Verhandlungen stellen.

Allerdings ist in technischer Hinsicht jedoch ein Anschluss an das Schengener Informationssystem voraussichtlich erst auf das Jahr 2007 zu erwarten. Die innerstaatliche Umsetzung und Einführung dauert 2-3 Jahre, so dass sich ein Anschluss an das aktuelle System, dessen Ablösung 2006 bevorsteht, nicht mehr lohnt.

¹⁶ Am 22. April 2001 brachten protschetschenische Geiselnnehmer im Luxushotel 'Swissôtel' in Istanbul 120 Personen, darunter ein Dutzend Schweizer Staatsangehörige, in ihre Gewalt. Den Geiselnnehmern ging es darum, Aufmerksamkeit für den Kaukasuskonflikt zu erlangen. Nach fast zwölf Stunden liessen sie alle Geiseln frei und ergaben sich. In Kolumbien kam ein am 10. August 2001 entführter Schweizer nach dreiwöchigen diskreten Verhandlungen wieder frei, ohne dass die Schweiz ein Lösegeld bezahlte. Mehrmals beschädigten im Jahr 2001 militante Gegner der israelischen und amerikanischen Politik im Nahen Osten mit Sprengsätzen private Einrichtungen dieser Staaten in der Schweiz. Es blieb bei Sachschäden.

Bis zu einer effektiven Operationalisierung von Schengen/Dublin in der Schweiz sind mehrere Phasen zu unterscheiden:

- Verhandlungsphase (abhängig auch vom Verlauf der Bilateralen II)
- Genehmigungsverfahren (Ratifikationsprozess, in der Schweiz allenfalls Referendum)
- Inkrafttreten, Beginn der technischen Vorbereitungsarbeiten
- Evaluation und Prüfung der schweizerischen Vorbereitungsarbeiten durch die EU
- Umsetzung, d.h. Aufhebung der Personenkontrollen an den schweizerischen Grenzen, Einheitsvisum, Teilnahme am SIS (voraussichtlich ab 2007)

2.3 Parlamentarische Vorstösse zu USIS

Seit Beginn des Projektes USIS sind im Parlament insgesamt 29 parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die direkt oder indirekt das Projekt USIS betreffen. Hier wird ein Überblick über die Haltung des Bundesrates dargestellt.

2.3.1 USIS allgemein

Der Bundesrat steht hinter USIS und ist überzeugt, dass das Projekt massgeblich dazu beitragen kann, gesetzgeberische und betriebsorganisatorische Massnahmen treffen zu helfen, durch die sich Aufgaben im Sicherheitsbereich sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene bestmöglich koordinieren lassen.¹⁷

Der Bundesrat steht hinter USIS

Als Antwort auf drei Vorstösse, mit denen jeweils eine Beschleunigung von USIS gewünscht wurde, erklärte der Bundesrat, dass der Zeitplan angesichts der grossen Anzahl der involvierten Partner und des Auftrages eng sei und sich die Projektorganisation bewährt habe.¹⁸ Da bereits im Rahmen von USIS II über zeitlich vorzuziehende, dringliche Massnahmen, die sogenannten Sofortmassnahmen, habe entschieden werden können, dränge sich keine Änderung von USIS auf.¹⁹

Keine Änderung des Zeitplans von USIS

2.3.2 Kernproblem Lücke, subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee

Zur Füllung der sicherheitspolizeilichen Lücke der Schweizer Polizei wurden seit 1999 einige politische Vorstösse eingereicht, die in unterschiedliche Richtungen zielten. Ein Interpellant erachtete es als inakzeptabel, dass die Armee Polizeiaufgaben übernimmt und wies darauf hin, dass es Aufgabe der zivilen Behörden sei, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten.²⁰

¹⁷ Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat 'Straffung im Sicherheitsbereich' vom 13.2.2001 (01.3009).

¹⁸ Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen' vom 4.10.2001 (01.3552); Interpellation Baumann J. Alexander 'World Economic Forum Davos 2002' vom 9.5.2001 (01.3254); Interpellation Fünfschilling 'Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen' vom 4.10.2001 (01.3576).

¹⁹ Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen' vom 4.10.2001 (01.3552).

²⁰ Interpellation Grobet 'Polizeiaufgaben für die Armee' vom 9.3.1999 (99.3053).

Drei Vorstösse verlangten die Schaffung einer operationellen Sicherheitspolizei-zeitruppe auf Stufe Bund. Der Bundesrat hielt dazu fest, die Problematik der beschränkten Kapazität der kantonalen Polizeikorps für die Schutzaufgaben zugunsten der Eidgenossenschaft sei dem Bund seit längerem bewusst. Aufgrund des sich im Gange befindlichen Projekts USIS sei es nicht sinnvoll, der gesamtschweizerischen Überprüfung des Sicherheitssystems vorzugreifen und eine Sicherheitspolizei-zeitruppe auf Stufe Bund zu verankern. Die verlangte Truppe sei im Rahmen von Armee XXI und USIS als Variante zu prüfen.²¹

Schaffung einer Polizei beim Bund?

Zwei Vorstösse forderten im Gegenteil die Schaffung einer Polizeireserve, die bei den Kantonen als dezentralisierte Polizeireserve angesiedelt wäre und die nach Bedarf eingreifen könne. Deren ca. 1'000 Mitglieder sollten von den Kantonen nach bestimmten Normen rekrutiert und ausgebildet werden. So könnten u.a. auch Einsparungen durch die Entlastung der Armee erzielt werden. In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest, er habe mit den Kantonen nach möglichen Lösungen im Bereich der Botschaftsbewachungen gesucht. Die grundlegende Forderung nach einer Polizeireserve müsse im Rahmen von USIS geprüft werden.²²

Dezentralisierte Polizeireserve bei den Kantonen?

Drei parlamentarische Vorstösse warfen Fragen in Zusammenhang mit USIS und Armee XXI auf. Der Bundesrat hielt dazu durchwegs fest, dass USIS nicht durch Armee XXI präjudiziert werden dürfe. Die Armeepanung könne aufgrund ihres weit fortgeschrittenen Stadiums nicht mehr um mehrere Jahre aufgeschoben werden, sie müsse jedoch so flexibel bleiben, dass die für subsidiäre Sicherungseinsätze vorgesehenen Verfügbarkeiten der Armee später im Lichte der Ergebnisse von USIS überprüft und nötigenfalls angepasst werden könnten.²³

Armee XXI: Kein Präjudiz für USIS

Mit Bezug auf die Planung im Bereich der Militärischen Sicherheit führte der Bundesrat präzisierend aus, es treffe nicht zu, dass in der Armee XXI neue Potentiale an Sicherheitskräften aufgebaut würden. Armee XXI orientiere sich in etwa an der bisherigen quantitativen Nachfrage nach subsidiären Sicherungseinsätzen der Armee. Die Militärpolizei XXI werde fast ausschliesslich aus bestehendem Personal des VBS gebildet. Sie werde mit militärischen Polizeiaufgaben ausgelastet sein. Zusätzlich werde ein Pikettelement der Armee von 50 Personen bereitgestellt, das auch für subsidiäre Sicherungseinsätze verwendet werden könne, wobei kurzfristig und unter vorübergehender Reduktion der militärischen Aufgabenerfüllung auch grössere Anfangsspitzen bei Einsätzen zu Gunsten ziviler Behörden aufgefangen werden könnten. Die für Schutz- und Bewachungsaufgaben ausgebildeten Durchdiener der Infanterie sollen die WK-Truppen in einem gewissen Masse von subsidiären Sicherungseinsätzen entlasten.²⁴

Armee XXI orientiert sich an der heutigen Nachfrage

Militärpolizei XXI ist mit militärischen Polizeiaufgaben ausgelastet

²¹ Dringliche Interpellation Büttiker 'Oecalan, PKK und die innere Sicherheit der Schweiz' vom 2.3.1999; Motion Leu 'Operationelle Sicherheitspolizei-zeitruppe auf Stufe Bund' vom 22.4.1999 (99.3198), Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Extremismus und Gewalt im Umfeld politischer und wirtschaftlicher Veranstaltungen' vom 6.3.2001 (01.3033).

²² Motion Jaquet-Berger 'Sicherheit ohne Armee und Bundespolizei' vom 15.3.1999 (99.3072); Motion Rochat 'Bildung einer Polizeireserve für Kantone und 'Bund' vom 22.9.1999 (99.3469).

²³ Interpellation Lalive d'Epinay 'Sicherheitspolitik' vom 21.12.1999 (99.3614); Interpellation Hess Walter 'Armee XXI, Denkpause mit Sofortmassnahmen' vom 11.12.2000 (00.3650); Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat 'Armee XXI und USIS' (01.065).

²⁴ Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat 'Armee XXI und USIS' (01.065), S. 2.

Klar ist für den Bundesrat, dass die Aufgaben der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung im demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich von zivilen Behörden und nicht von den Streitkräften wahrzunehmen sind.²⁵ Bundesrat und KKJPD vertreten zudem übereinstimmend den Standpunkt, dass die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes in Zukunft primär durch zivile Kräfte wahrgenommen werden und diese den Bundesbehörden auch direkt zur Verfügung stehen müssen. Die Armee muss auch in Zukunft zu subsidiären Sicherungseinsätzen fähig sein, um Spitzen zu brechen.²⁶ Dieselbe Haltung fliesst aus dem Bundesratsbeschluss zu USIS II vom 24. Oktober 2001, wo klar gemacht wird, dass innere Sicherheit primär eine Aufgabe der zivilen Behörden sei und die Armee erst nach Ausschöpfung der zivilen Mittel eingesetzt werden soll.²⁷

Zivil Polizeiaufgaben:

- **Polizeiliche Gefahrenabwehr**
- **Strafverfolgung**
- **Sicherheitspolizeiliche Aufgaben des Bundes**
- **Innere Sicherheit**

2.3.3 Kernproblem Regionalisierung

Eine Motion aus dem Jahre 1998 verlangte vom Bundesrat, einen gesamtschweizerischen rechtlichen Rahmen in Form einer Polizeiorganisationsgesetzgebung zu schaffen und darin insbesondere die überregionale Zusammenarbeit der Polizei, die Zusammenarbeit der Polizei mit dem Grenzwachkorps und die Grundlagen der Polizeiausbildung zu regeln.²⁸ Der Bundesrat stellte fest, dass zur Umsetzung dieser Forderung die Bundesverfassung geändert werden müsste. Zudem befinde sich das Gesamtsystem der inneren Sicherheit der Schweiz in Überprüfung.

Die vier militärischen Territorialregionen gemäss Armee XXI weichen von denjenigen der vier kantonalen Polizeikonkordate und den regionalen Feuerwehr-Inspektorenkonferenzen, den Zivilschutzregionen etc. ab. Ein Vorstoss zielte darauf ab, die Regionalisierungen in der Schweiz im Rahmen der Projekte USIS, Armee XXI und Bevölkerungsschutz zu harmonisieren und zu koordinieren. Der Bundesrat antwortete, das erwünschte Harmonisierungsziel sei angesichts der Kompetenzen von Bund und Kantonen und der zum Teil unterschiedlichen Kriterien für die Gebietseinteilungen nicht direkt über eine Koordination von USIS, Armee XXI und Bevölkerungsschutz zu erreichen, sondern im Einvernehmen mit den Kantonen anzustreben.²⁹

Harmonisierungsziel ist wünschbar

2.3.4 Kernproblem Grenze, Schengen/Dublin

Zum Kernproblem Grenze und USIS äusserte sich der Bundesrat im Zusammenhang mit insgesamt 13 Vorstössen. Er erklärte unter anderem, die traditionellen Grenzkontrollen bei gegenwärtig durchschnittlich 700'000 täglichen Grenzübertritten sowie 320'000 Fahrzeugen und 150'000 Grenzgängern könnten kaum mehr jenen Sicherheitskordon bieten, der von ihnen erwartet

²⁵ Interpellation Lalive d'Épinay 'Sicherheitspolitik' vom 21.12.1999 (99.3614).

²⁶ Motion Christlichdemokratische Fraktion 'Innere Sicherheit, neue Kompetenzverteilung' vom 4.12.2001 (01.3706).

²⁷ Entscheidung des Bundesrates vom 24.10.2001 zum Bericht USIS II, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Darstellung grober Soll-Varianten und zeitlich vorzuziehender Massnahmen, Ziff. 11.

²⁸ Motion Freund 'Rechtsgrundlagen der Polizeikooperation' vom 7.10.1998 (98.3451).

²⁹ Einfache Anfrage Freund 'Ungleiche Regionen in den Bereichen Armee, USIS und Bevölkerungsschutz' vom 20.3.2002 (02.1027).

werde. Sie beschränkten sich letztlich auf Stichproben. Dennoch anerkennt er die Effizienz der Grenzkontrollen.³⁰

Grundsätzlich hält der Bundesrat dafür, dass die Schweiz ein Interesse habe, die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Polizei, Justiz, Asyl und Einwanderung auszubauen und zu institutionalisieren.³¹ Die vollständige Teilnahme am europäischen System der inneren Sicherheit biete den geeignetsten Schutz gegen die organisierte Kriminalität, den internationalen Terrorismus und die illegale Migration.³² Der Bundesrat führte weiter aus, er strebe bereits seit längerem eine Optimierung der inneren Sicherheit unseres Landes an. Ein Mittel dazu sei die verbesserte Zusammenarbeit mit der EU, die Instrumente entwickelt habe, um insbesondere das Organisierte Verbrechen besser bekämpfen und die Migration besser steuern zu können. Im Falle des Abseitsstehens drohe der Schweiz die Gefahr, einer erhöhten Kriminalität und einem verstärkten Migrationsdruck ausgesetzt zu sein.

Um diesem Risiko zu begegnen, hat Bundesrat Koller die EU bereits 1995 über das Interesse der Schweiz an einer Zusammenarbeit mit 'Schengen/Dublin' orientiert. Im Integrationsbericht 1999 war diesem Bereich ein ausführliches Kapitel gewidmet. In der Schlussakte zum Personenfreizügigkeitsabkommen hat die Schweiz sodann in einer einseitigen Erklärung zum wiederholten Mal ihr Interesse an einer Beteiligung an der Asyl- und Migrationspolitik der EU einschliesslich Dubliner Übereinkommen bekundet. Im Aussenpolitischen Bericht 2000 schliesslich hat der Bundesrat die Teilnahme der Schweiz an den Instrumenten von 'Schengen/Dublin' im Hinblick auf eine effiziente Gewährleistung der inneren Sicherheit unseres Landes als ein wichtiges ausserpolitisches Anliegen bezeichnet.³³

Die Vorteile einer Beteiligung an Schengen/Dublin stellt der Bundesrat wie folgt dar³⁴:

- Sicherheitsfragen können nur im internationalen Verbund optimal angegangen werden. So kann verhindert werden, dass die Schweiz, die mit Ausnahme von Liechtenstein von EU-Ländern umgeben ist, zu einer Insel für kriminelle Aktivitäten in Europa wird. Die bi- und multilateralen Abkom-

'Schengen/Dublin':

- **Die Schweiz hat Interesse seit 1995**
- **Vollständige Teilnahme nötig**
- **Optimierung der inneren Sicherheit**
- **Bessere Steuerung der Migration**
- **Wichtiges ausserpolitisches Anliegen**

Vorteil: Anschluss am Internationalen Sicherheitsverbund

³⁰ Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Schengen, Gewinn für die innere Sicherheit der Schweiz?' vom 19.3.2001 (01.3090).

³¹ Interpellation Schlüter 'Neue Sicherheitslage als Folge des Schengener Abkommens' vom 5.10.2000 (00.3547).

³² Interpellation Abate 'Schengen und Zukunft des Grenzwachtkorps' vom 26.9.2001 (01.3475).

³³ Postulat Teuscher 'Schengen-Integration der Schweiz' vom 23.3.2001 (01.3174); Interpellation Bühlmann 'Schengen-Integration und Kontrolle im rückwärtigen Grenzraum' vom 22.3.2001 (01.3142); Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Schengen, Gewinn für die innere Sicherheit der Schweiz?' vom 19.3.2001 (01.3090); Interpellation Merz 'Schengen, Gewinn für die innere Sicherheit der Schweiz?' vom 19.3.2001 (01.3100); Einfache Anfrage de Dardel 'Schengener und Dubliner Abkommen, Vor- und Nachteile für die Schweiz' vom 22.3.2001 (01.1013).

³⁴ Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Schengen, Gewinn für die innere Sicherheit?' vom 19.3.2001 (01.3090); Interpellation Hess Bernhard 'Aufhebung der Passkontrollen' vom 14.12.2000 (00.3695); Interpellation Schlüter 'Neue Sicherheitslage als Folge des Schengener Abkommens' vom 5.10.2000 (00.3547); Postulat Teuscher 'Schengen-Integration der Schweiz' vom 23.3.2001 (01.3174); Einfache Anfrage de Dardel 'Schengener und Dubliner Abkommen. Vor- und Nachteile für die Schweiz' vom 22.3.2001 (01.1013); Interpellation Merz 'Schengen, ein Gewinn für die innere Sicherheit der Schweiz?' vom 19.3.2001 (01.3100).

men mit unseren Nachbarstaaten vermögen die Nachteile der Nichtteilnahme am Schengener Sicherheitssystem nicht aufzuwiegen.

- Der begrenzte Informationsaustausch zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten stellt ein erhebliches Defizit für unser Land dar. Das SIS erlaubt eine europaweite Fahndung nach Personen und Objekten, wobei Polizei-, Grenz- und Immigrationsbehörden Daten direkt von ihrem Arbeitsplatz aus abrufen können. Auch die verantwortlichen kriminalpolizeilichen Stellen in der Schweiz befürworten ausdrücklich den Zugang zum SIS.
- Die EU verbindet vereinheitlichte Asyl-, Visa- und Aufenthaltsbestimmungen mit einem vernetzten Informationssystem. Eine Beteiligung der Schweiz würde sicherstellen, dass unser Land nicht zum Ausweichgebiet für illegale Migranten wird.
- Eine Einbindung in das Sicherheitssystem bringt Einsparungen im Bereich des Asylwesens durch die Eliminierung der sogenannten Zweitgesuche in der Schweiz.

Vorteil: Europaweite Fahndung nach Objekten und Sachen

Vorteil: Einheitliche Asyl-, Visa- und Aufenthaltsbestimmungen

Vorteil: Kosteneinsparungen im Asylwesen

Die Übernahme des Schengen Acquis hätte für die Schweiz den Nachteil, dass ihr als Nichtmitgliedstaat wohl ein Mitbestimmungs-, aber kein formelles Mitentscheidungsrecht zukommen würde. Das Fehlen eines Abstimmungsrechts wird in der Praxis dadurch relativiert, dass die meisten Massnahmen im Konsensverfahren verabschiedet werden. Das Eingebundensein in die Weiterentwicklung des Acquis bietet aus institutioneller Sicht die Gewähr, dass die Schweiz an den Neuerungen teilnehmen kann – und dass sie nicht – wie im Falle statischer Abkommen jeweils neue Verhandlungen führen muss.

Die materiellen und institutionellen Vorteile einer Assoziation der Schweiz an Schengen/Dublin überwiegen klar.³⁵

2.4 Andere strategische Projekte

Sowohl in USIS I³⁶, als auch in USIS II³⁷ wurde jeweils über den aktuellen Stand der wichtigsten strategischen Projekte von Bund und Kantonen berichtet, die USIS beeinflussen, bzw. auf deren Entwicklung USIS Auswirkungen hat. Als strategisches Umfeld von USIS III soll auch hier der Stand der Dinge in diesen Projekten kurz dargestellt werden.

2.4.1 Polizei XXI³⁸

Polizei XXI ist ein Projekt der KKPKS unter politischer Leitung der KKJPD.

³⁵ Die folgenden parlamentarischen Vorstösse haben Schengen/Dublin gefordert: Interpellation Nabholz vom 19. Dezember 1997 'Schengener Abkommen: Probleme des Ausschlusses der Schweiz'; Interpellation Nabholz vom 20. März 1998 'Verknüpfung Dubliner Abkommen mit bilateralen Verhandlungen'; Interpellation Hess Hans vom 30. November 1998 'Schengener Übereinkommen. Visumpflicht'; Interpellation Frick vom 2. September 1999 'Beitritt der Schweiz zum Schengener Abkommen und zum Dubliner Abkommen'; Interpellation Suter vom 5. Oktober 2001 'Terrorbekämpfung in der EU. Auswirkungen auf die Schweiz'.

³⁶ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 27-33.

³⁷ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 11-18.

³⁸ Vgl. dazu Berichte USIS I, Anhang 1; USIS II, S. 12 ff., S. 30 ff., S. 66.

Gemäss Einsetzungsverfügung USIS vom 9. November 2000 fliessen die Resultate von Polizei XXI in das Projekt USIS ein.³⁹

Polizei XXI fliesst in USIS ein

Am 17. Dezember 2001 wurde der Schlussbericht Organisation von Polizei XXI⁴⁰ vorgelegt. In diesem Bericht wird die Frage der Anzahl der Konkordate ausgeklammert. Es wurden keine einheitlichen Konkordatsstrukturen vorgeschlagen, sondern Ansätze gezeigt, wie die Regionalisierung eines Teils der Polizeiarbeit in allen vier oder in einzelnen der erwähnten strategischen Geschäftsfelder durch die Kantone organisiert werden könnte.

Schlussbericht Organisation

Als strategische Geschäftsfelder, bei denen eine Regionalisierung prüfenswert erscheint, wird zu den bisherigen (Ermittlungen, Prävention, Spezialeinsätze) neu auch das Geschäftsfeld Strassenverkehr gezählt.

Strategische Geschäftsfelder

Die gemäss Schlussbericht bevorzugte Variante der unterstellten Konkordats-einheit sieht vor, dass die einzelnen Kantone der jeweiligen Konkordats-einheit Leistungsaufträge erteilen würden. Die zuständigen kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren würden einen Koordinationsrat bilden, welcher die Leistungsaufträge konsolidiert und als Grundauftrag an die Geschäftsleitung weitergibt. Die kantonalen Polizeikommandi bilden nach diesem Vorschlag gemeinsam diese Geschäftsleitung der Konkordats-einheit, wobei jedes Geschäftsmitglied ein Ressort leitet. Für die eigentliche Einsatzführung im täglichen Dienst wäre zudem eine neue Führungsstruktur pro Konkordats-einheit zu schaffen. Als weitere Variante ist diejenige zu prüfen, bei denen Leistungen von einem Kanton für die anderen erbracht werden als sogenanntes Servicezentrum.

Führung

Polizei XXI gelangt zur Empfehlung, es sei auf den bestehenden Konkordaten aufzubauen, auch wenn diese räumlich nicht mit den Kriminalräumen übereinstimmen und auch wenn die Kantone Zürich und Tessin keinem Konkordat angehören. Weiter wird empfohlen, die Entwicklung der bestehenden Konkordate zuzulassen und ein Musterkonkordat zu entwickeln, in dem die verschiedenen Fragen im Rahmen der direkten Anwendung vertieft geprüft werden könnten.

Aufbau auf bestehenden Polizeikonkordaten

Polizei XXI geht im Schlussbericht Organisation davon aus, dass die Regionalisierungsbestrebungen unbedingt mit den Projekten EffVor und USIS koordiniert werden müssen. Einerseits sei darauf zu achten, dass die Dezentralisierung der Bundeskriminalpolizei eine gute Zusammenarbeit mit den Konkordats-einheiten der Kantone im strategischen Geschäftsfeld Ermittlungen ermögliche und dass das Vorgehen harmonisiert werde.⁴¹ Weiter sei es von grosser Bedeutung, dass die künftige Organisation der Bundeskriminalpolizei und ihren Aussenstellen mit den Konkordats-einheiten im strategischen Geschäftsfeld Ermittlungen möglichst deckungsgleich sei.

**Koordination nötig
- mit EffVor
- mit USIS**

Am 20. Februar 2002 nahm die KKPKS den Schlussbericht Organisation von Polizei XXI zur Kenntnis und verabschiedete verschiedene Anträge zu Handen

³⁹ Vgl. Verfügung über die Einsetzung einer Projektorganisation Überprüfung des Systems innere Sicherheit der Schweiz (USIS) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 9. November 2000, S. 3.

⁴⁰ KKJPD/KKPKS, Polizei XXI, Schlussbericht Organisation, 17. Dezember 2001.

⁴¹ Vgl. Polizei XXI, Schlussbericht Organisation, 17. Dezember 2001, S. 9.

der KKJPD. Diese beschäftigte sich anlässlich der Frühjahrsversammlung vom 11. April 2002 damit und beschloss im wesentlichen, weitere Grundlagenarbeiten durchführen zu lassen, um so einen definitiven Entscheid über die Weiterführung der Arbeiten am Projekt Polizei XXI im Rahmen eines Pilotkonkordates treffen zu können. Die Grundlagenarbeiten betreffen vor allem die folgenden Bereiche:

- Finanzierung- und Projektorganisation
- Einbezug der drei restlichen Polizeikonkordate und der Kantone Zürich und Tessin sowie der KSPD und der Koordinationsstelle für Verbrechensprävention
- Thesenpapier zu den grundlegenden Fragen in staats- und verwaltungsrechtlicher, personalrechtlicher, finanzpolitischer, strategischer und operativer Sicht
- Kommunikationskonzept mit Angabe von Zielgruppen, inhaltlichem Umfang und zeitlicher Abwicklung sowie Koordination zu anderen Projekten (USIS, EffVor)
- Wahl der zur Regionalisierung geeigneten Geschäftsfelder

Beschlüsse
- KKPKS
- KKJPD

Grundlagenarbeiten

Gestützt auf diese Grundlagenpapiere hat die Zentralschweizerische Polizeidirektorenkonferenz (ZPDK) am 22. August 2002 entschieden, dass ihre Mitglieder vor der Zustimmung zum Start eines Pilotkonkordates je ihre eigenen Regierungen sowie die Zentralschweizer Regierungskonferenz konsultieren werden. Im Kapitel 8 folgen beim Thema Regionalisierung dazu weitere Ausführungen.

2.4.2 PESEUS⁴²

Die Koordinationsgruppe PESEUS (Projektgruppe EJPD-Strategie EU–Schweiz) wurde im August 2000 gebildet. Sie steht u.a. im Zusammenhang mit der von der Europäischen Union (EU) angestrebten Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie den damit in enger Verbindung stehenden Anliegen der EU gegenüber der Schweiz (insbesondere Betrugsbekämpfung). Die Gruppe hat den Auftrag, die Anliegen und Vorgaben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im künftigen Verkehr mit der EU zu erarbeiten und die betroffenen Ämter sowie die Kantone bei Fragestellungen die EU betreffend zu unterstützen.

Gründung und Zweck

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der verschiedenen Ämter des EJPD zusammen. Vereinzelt werden auch Fachpersonen aus anderen Departementen beigezogen; konstant in PESEUS vertreten sind neben den Kantonen die Oberzolldirektion (EFD), die Direktion für Völkerrecht und der Finanz- und Wirtschaftsdienst (EDA), das Integrationsbüro (EDA/EVD) und der Datenschutzbeauftragte (BK).

Zusammensetzung

PESEUS hat sich insbesondere mit den folgenden Themen auseinandergesetzt:

- mit dem Verhältnis Schweiz-EU aus der Sicht der EJPD,
- mit einer Mitwirkung der Schweiz am Schengener Acquis,
- mit der Mitwirkung der Schweiz am Dubliner Erstasyabkommen,
- mit der Mitwirkung der Schweiz an Europol,

⁴² Vgl. dazu Berichte USIS I, S. 32 f.; USIS II, S. 14.

- mit den rechtlichen Grundlagen der EU und ihren Bezügen zur Schweiz in den Bereichen Datenschutz, Drogen und Waffen,
- mit den institutionellen Aspekten von Schengen/Dublin sowie
- mit der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes.

Aus Sicht des EJPD ist insbesondere eine Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin von Interesse. Die PESEUS-Berichte werden den Kantonen jeweils zur Information zugestellt.

Im Rahmen der neuen bilateralen Verhandlungen mit der EU soll die PESEUS-Gruppe der Verhandlungsdelegation Schengen/Dublin als Fachorgan zur Seite stehen. Um den Einbezug aller betroffenen Gruppierungen zu optimieren, fungiert seit Herbst 2001 die sogenannte 'Groupe d'accompagnement', in welcher neben den Kantonen auch die Economiesuisse, die Gewerkschaften, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Bankiervereinigung, der Schweizerische Bauernverband und die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten vertreten sind.

Neu: PESEUS als Fachorgan

Neu: Groupe d'accompagnement

Zurzeit wird geprüft, welche Rechtsakte, die im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Acquis bis anhin verabschiedet wurden, der Schweiz dem Referendum unterworfen gewesen wären. Aufgrund dieser Analyse wird sich konkret abschätzen lassen können, was im Falle einer Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin auf die Schweiz zukommen würde.

Nachfolgend soll unter Berücksichtigung von PESEUS III bis V ein kurzes Fazit der Ergebnisse vorgenommen werden.

- **Das Know-how über Schengen/Dublin wurde erarbeitet:**
Im Rahmen von PESEUS wurden die Bereiche Abbau der Grenzkontrollen, Migration und Visa, polizeiliche Kooperation, justizielle Zusammenarbeit bzw. Rechtshilfe in Strafsachen, Waffen, Betäubungsmittel und Datenschutz ausführlich analysiert. Auch die institutionellen Fragen wurden im Detail erörtert.
- **Auswirkungen auf die Schweiz vor allem im Bereich Grenzkontrollen**
Die Berichte zeigen auf, dass die grössten Auswirkungen naturgemäss auf den Bereich Grenzkontrollen fallen. Aufgrund der Erfahrungen der Mitgliedstaaten ist anzunehmen, dass mehr Personal für die Kontrollen im Hinterland benötigt wird.

Im Bereich Visa müsste die Schweiz für drei Staaten die Visapflicht abschaffen⁴³ sowie für dreizehn Staaten die Visumpflicht einführen⁴⁴ (betrifft nur die kurzfristigen Visa bis drei Monate, die langfristigen Visa sind nicht harmonisiert). Aufgrund der Visaharmonisierung ist eine Arbeitserleichterung in den schweizerischen Konsulaten zu erwarten.

Im Bereich Datenschutz wären einige Anpassungen erforderlich, insbesondere müssten alle Kantone über unabhängige Datenschutzinstanzen verfügen.

⁴³ Bulgarien (soll bald abgeschafft werden), Rumänien (in Evaluation) und Macao.

⁴⁴ Südafrika, Bahamas, Barbados, Dominikanische Republik, Granada, Jamaika, Kiribati, Saint-Kitts-and-Nevis, St. Lucy, St. Vincent und Grenadine, Salomon Inseln, Trinidad und Tobago, sowie Tuvalu.

Im Bereich Waffen entspricht unser internes Kontrollsystem funktionell dem Registrierungssystem der Richtlinie. Die Vorgaben der Richtlinie – insbesondere der europäische Waffenpass – sind auf den Fall des grenzüberschreitenden Verbringens von Feuerwaffen zugeschnitten.

Im Bereich Rechtshilfe in Strafsachen sind unter dem geltenden Acquis keine Anpassungen vorzunehmen.

▪ **Nationale Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist Sache von USIS:**

Die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit ist auch unter Schengen/Dublin nach wie vor Aufgabe der Mitgliedstaaten. Schengen/Dublin schreibt überdies nicht vor, wie diese Aufgabe durchzuführen ist. Es besteht genügend Raum für föderalistische Systeme. Wie die nationalen Ersatzmassnahmen in der Schweiz durchgeführt würden, kann im Rahmen des vorliegenden Berichts entschieden werden.

▪ **Weiterentwicklung absehbar:**

Eine Untersuchung des Schengen/Dublin Acquis seit 1993 (Inkrafttreten) hat ergeben, dass sich die Weiterentwicklung bislang nur langsam und in vorhersehbarer Weise entwickelt hat. In Bereichen, in denen sich der Acquis stark weiterentwickelt hat (z.B. Visum), ist die Weiterentwicklung heute praktisch abgeschlossen. Die meisten neuen Rechtsakte haben zudem lediglich zu Anpassungen oder Ergänzungen des bestehenden Acquis geführt und waren vorwiegend technischer Natur. Aufgrund der bisherigen Entwicklung lässt sich die künftige Weiterentwicklung relativ gut abschätzen. Im Bereich Rechtshilfe ist das Europäische Rechtshilfeübereinkommen vom 29. Mai 2000 und das dazugehörige Protokoll vom 16. Oktober 2001, die teilweise Schengen/Dublin-relevant sind, in Ausarbeitung, und damit bekannt.

▪ **Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes:**

Die Zuständigkeit des EuGH im Bereich Justiz und Inneres ist auch für Angelegenheiten auf den 1. Pfeiler beschränkt.⁴⁵ Bisher gab es nur ein Urteil.⁴⁶ Die Entscheide des EuGH sind gemäss dem Assoziierungsabkommen von Norwegen/Island für diese Drittstaaten nicht direkt verbindlich. Aufgrund der beschränkten Zuständigkeit des Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres dürfte die praktische Relevanz allerdings klein sein.

▪ **Schengen/Dublin ergibt ein Plus an Sicherheit, garantiert Zusammenarbeit im Asylbereich und bringt Vorteile für Tourismus:**

Die Experten des EJPD sind sich einig, dass Schengen/Dublin ein Plus an Sicherheit bringt, insbesondere durch das Schengener Informationssystem. Ebenfalls werden die Vorteile für den Tourismus hervorgehoben

⁴⁵ Erster Pfeiler: Asyl- und Migrationsrecht: beschränkte Zuständigkeit. Vorlagebefugnis der nationalen Gerichte im Vorabentscheidungsverfahren auf die letztinstanzlichen Gerichte beschränkt. Wegfall der Binnengrenzkontrollen: EuGH ausdrücklich nicht zuständig.
Dritter Pfeiler: nicht obligatorisches Vorabentscheidungsverfahren (11 MS unterwarfen sich der Gerichtsbarkeit des EuGH durch Erklärung).

⁴⁶ Es handelte sich um ein Nichtigkeitsverfahren (EUGH, Rs. C-170/96 - Kommission/Rat -, Slg. 1998, I-2763 - Transit auf Flughäfen). Streitgegenstand war die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts. Vorabentscheidungsverfahren sind bisher keine beurteilt worden.

(einheitliches Visum für den gesamten Schengen/Dublin-Raum, d.h. praktisch ganz Europa). Auch wird nur durch eine Assoziierung an Dublin verhindert, dass sich die Schweiz zur Asylinsel Europas entwickelt.

2.4.3 Armee XXI⁴⁷

In der Sommersession 2002 hat der Nationalrat als Zweitrat das Armeeleitbild XXI und die Revision der Militärgesetzgebung behandelt und sich – wie zuvor der Ständerat – hinter das vorgesehene Leistungsprofil der Armee XXI gestellt, zu dem auch die subsidiären Sicherungseinsätze von Militärpolizeiformationen, Durchdienern und WK-Truppen gehören. Die Differenzbereinigung in der Herbstsession wird vor allem Fragen der Organisation der Armee (Gliederung) und der Ausbildungsorganisation (Dauer der Rekrutenschule) betreffen. Zeitlich dürfte die Umsetzung von Armee XXI aller Voraussicht nach auf den 1. Januar 2004 erfolgen können.

Leistungsprofil von Armee XXI durch National- und Ständerat gutgeheissen

Differenzbereinigung: Herbstsession 2002

Die Verfügbarkeiten geeigneter Truppen der Armee XXI für subsidiäre Sicherungseinsätze lassen sich nach dem gegenwärtigen Planungsstand wie folgt quantifizieren⁴⁸:

Verband	Bestand	Dauer der Verfügbarkeit	Personaleinheiten ^{*49}
Durchdiener Infanterie (Miliz)	400	Einsatz während 4 Monaten dauernd 1. Priorität: Subsidiäre Sicherungseinsätze 2. Priorität: Ausbildungsunterstützung	264
MP Bat 1 (Miliz)	426	Einsatz während WK möglich (3 Wochen jährlich)	18
MP Sich Bat 2+3 (Profi)	300	Einsatz während 2 Wochen möglich	8
	100	Einsatz während 10 Wochen möglich	14
	50	Einsatz während 24 Wochen möglich	16
Schutzdetachment Bundesrat (Miliz, zivile Polizisten)	175	Einsatz während WK möglich (2 Wochen jährlich)	5
Total			325

* Berechnet mit Sozialfaktor⁵⁰ 1.4.

⁴⁷ Vgl. dazu Berichte USIS I, S. 28 f., USIS II, S. 14 f.

⁴⁸ 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, nennt das VBS die Kampftruppen (16 InfBat, 16 Pz Gren Ka). Ihre Verfügbarkeit lasse sich nicht quantifizieren, da die Kräfte 'unregelmässig, gemäss WK-Tableau' verfügbar seien. Diese Einschränkung gilt generell bei allen Milizkräften: Sie stehen jeweils nur während der Dauer ihrer Wiederholungskurse zur Verfügung.

⁴⁹ Die Berechnung von **Personaleinheiten** erfolgt im ganzen Bericht gleich. Die Arbeitsleistung einer Personaleinheit beträgt 220 Arbeitstage pro Jahr und 8 Arbeitsstunden pro Tag.

⁵⁰ Es wird für kurze Einsätze mit einem **Sozialfaktor (SF) von 1.4** gerechnet: Das bedeutet, dass bei normaler Arbeitstätigkeit von 8 Stunden pro Tag während des ganzen Jahres 1.4 Personen für eine Arbeitsstelle benötigt werden. Dies kommt daher, dass Krankheit und andere Abwesenheiten einzukalkulieren sind. 400 Kräfte mit einem Sozialfaktor von 1.4 berechnet entsprechen 240 Personaleinheiten.

Mit einem **Sozialfaktor (SF) von 5.6** wird dagegen bei Dauereinsätzen rund um die Uhr gerechnet. Man geht hier davon aus, dass 5.6 Personen benötigt werden, um eine Funktion 24 Stunden am Tag während 365 Tage abzudecken.

Diese Verfügbarkeiten von Armee XXI für subsidiäre Sicherungseinsätze richten sich nach der heutigen Situation mit der sicherheitspolizeilichen Lücke und sind später – im Lichte der Ergebnisse von USIS – zu überprüfen und allenfalls anzupassen.⁵¹

2.4.4 Bevölkerungsschutz⁵²

In der Sommersession 2002 hat der Ständerat als Erstrat das Leitbild Bevölkerungsschutz und die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) behandelt und beides gutgeheissen. Der Nationalrat wird das Dossier in der Herbstsession 2002 behandeln und voraussichtlich auch die Schlussabstimmung noch in der gleichen Session durchführen können.

Die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen des Bundes ist auf den 1. Januar 2004 geplant. Die Kantone als eigentliche Träger des Verbundsystems Bevölkerungsschutz haben jedoch bereits mit der Umsetzung begonnen. Viele von ihnen sind bezüglich Realisierung schon weit fortgeschritten. In enger Kooperation mit dem Bund koordinieren die Kantone diese Tätigkeiten.

Aus dem Projekt Bevölkerungsschutz hat schliesslich das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Mai 2002 die verwaltungsinternen Konsequenzen gezogen und die folgenden Abteilungen im Bereich Bevölkerungsschutz zusammengefasst. Die Nationale Alarmzentrale in Zürich, das Labor Spiez, die Abteilung Presse und Funkspruch sowie drei Komponenten des bisherigen Bundesamtes für Zivilschutz, welches aufgelöst wird, nämlich Strategie und Grundlagen, Ausbildung sowie Schutzinfrastruktur. Die neue Struktur soll am 1. Januar 2003 operationell werden.

2.4.5 Effizienzvorlage (EffVor/f4)⁵³

Die Umsetzung der Effizienzvorlage verläuft – mit Ausnahme von Verzögerungen bei den Neuanstellungen – plangemäss. Sie konnte am 1. Januar 2002 wie vorgesehen beginnen. Die weitere Umsetzung hängt von der Entwicklung der Fallzahlen ab und davon, ob die notwendigen Ressourcen langfristig sichergestellt werden können. Das System der rollenden Planung hat sich bewährt und wird weiterhin angewandt, wobei sich der Aufwuchs natürlich auch nach finanzpolitischen Möglichkeiten zu richten hat.

Spardruck

Rollende Planung

Im Jahre 2001 wurden 123 Personen, 2002 zusätzlich 140 Personen neu eingestellt (Stand 31. Juli 2002). Davon waren 74 aktive Polizeiangehörige aus 15 Kantonen, den Städten Bern und Zürich sowie zwei weiteren Gemeinden. Die Prognosen mit Bezug auf die zu erwartenden Fälle waren – nach den Erkenntnissen der ersten sechs Monate seit Inkrafttreten der neuen Strafverfolgungskompetenzen des Bundes – eher zu tief angesetzt. Für das ganze Jahr 2002 waren 34 Fälle von hoher Komplexität prognostiziert. Es gingen allein bis zum 14. August 2002 bereits 24 solcher Fälle ein, wobei der Rechtshilfevollzug ein-

⁵¹ Vgl. u.a. Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat 'Armee XXI und USIS' (01.065).

⁵² Vgl. dazu Berichte USIS I, S. 29 und USIS II, S. 15.

⁵³ Vgl. dazu Berichte USIS I, S. 30 und USIS II, S.16.

bezogen ist. Bisher wurde noch kein Fall im Sinne von Art. 340^{bis} Abs. 2 StGB oder pendente Fälle aus den Kantonen übernommen.

Momentan laufen einige Verfahren, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen zum Gegenstand haben. Sollten die Strafverfolgungsbehörden des Bundes für zuständig erklärt werden, werden die Kapazitäten der neuen Bundesbehörden schnell erschöpft sein.

2.4.6 Futuro (Zukunftsstrategien des GWK)⁵⁴

Seit USIS II wurde mit Futuro die Organisationsstruktur des GWK geprüft und zwei zukünftige Organisationsmodelle konzipiert, denen die folgenden Kriterien zu Grunde gelegt wurden:

- Es muss die regionale Zusammenarbeit mit den Polizeikörpern fördern;
- Mögliche durch USIS geschaffene Organisationseinheiten (z.B. Sicherheitsdetachment des Bundes, Bahnpolizei) müssen leicht in die nationale Struktur integriert werden können;
- Das GWK muss in der Lage sein, mit der künftigen Struktur auch neue Aufgaben übernehmen zu können.

Organisationsmodelle

Welches Organisationsmodell umgesetzt wird, hängt u.a. auch von den Entscheidungen von Bundesrat und KKJPD ab.

2.4.7 Vereinheitlichung Strafprozessrecht der Schweiz⁵⁵

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf einer einheitlichen Strafprozessordnung für die ganze Schweiz mit Begleitbericht ist am 28. Februar 2002 abgeschlossen worden. Es gingen rund 100, zum Teil umfangreiche Stellungnahmen dazu ein. Die folgenden Tendenzen lassen sich erkennen:

*Vernehmlassung
Vorentwurf
abgeschlossen*

- Die Idee einer Vereinheitlichung des Strafprozessrechts findet durchwegs prinzipielle Zustimmung.
- Das vorgeschlagene Strafverfolgungsmodell mit dem Staatsanwalt im Zentrum ist der am stärksten umstrittene Punkt der Vorlage.
- Von Bund und Kantonen wird das Staatsanwaltschaftsmodell bevorzugt.
- Zahlreiche Einwände gingen in die Richtung, dass die vorgeschlagene Kompetenz des Einzelgerichts zur Beurteilung von Straftaten bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe als zu hoch beurteilt wird.
- Das vorgeschlagene 'Abgekürzte Verfahren' erfährt weitgehend Zustimmung.
- Nicht unumstritten ist der im Vorentwurf vorgesehene 'Anwalt der ersten Stunde.'

Nach der Auswertung der Vernehmlassungen ist geplant, dem Bundesrat bis Ende 2002 Bericht zu erstatten sowie Vorschläge für die Umsetzung des Vernehmlassungsergebnisses zu unterbreiten. Mit einer Botschaft des Bundesrates ist im Verlaufe des Jahres 2004 und mit dem Inkrafttreten gegen Ende dieses Jahrzehnts zu rechnen.

Zeitplan

⁵⁴ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 16.

⁵⁵ Vgl. dazu Berichte USIS I, S. 33 und USIS II, S. 18.

2.4.8 Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz (PKS)⁵⁶

Eine differenzierte und aussagekräftige polizeiliche Kriminalstatistik dient der Evaluation polizeilicher Tätigkeiten, der Setzung von Schwerpunkten im Bereich der Prävention, der Analyse und Beurteilung von Bedrohungsszenarien und stellt letztlich die Effizienz staatlicher Strafrechts- und Kriminalpolitik dar. Das Projekt zur Schaffung einer nationalen polizeilichen Kriminalstatistik, wurde von den massgebenden Entscheidungsgremien zustimmend zur Kenntnis genommen.

Obschon das Fehlen einer einheitlichen und aussagekräftigen nationalen polizeilichen Kriminalstatistik in Fachkreisen immer wieder bemängelt und eine rasche Umsetzung gefordert wird, müssen alle betroffenen Systeme für die Personen- und Sachregistratur, den Aktennachweis, die Fallverwaltung, die Rapport- und Journalverarbeitung, die Geschäftskontrolle und die Archivierung überarbeitet, neu konzipiert und harmonisiert werden, bevor sie brauchbare Daten für eine nationale Kriminalstatistik liefern können. Entsprechende Projekte zur Anpassung der heutigen Systeme werden einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die PKS ist prioritär in das Portfolio der wichtigen nationalen Anwendungen des Gremiums für Planung, Projektsteuerung und Standardisierung (PPS) aufgenommen worden und wird im Rahmen dieser nationalen Planung und Entwicklung einer Lösung zugeführt.

2.5 Das System der inneren Sicherheit der Schweiz bei einer Teilnahme an Schengen und Dublin

Die Schweiz interessiert sich für eine Teilnahme an Schengen/Dublin, und die entsprechenden Verhandlungen sind im Gange. Im folgenden wird dargestellt, wie das System der inneren Sicherheit der Schweiz bei einer Teilnahme am Europäischen Sicherheitsraum umgestaltet werden könnte, wie hoch die Kosten und der Personalbedarf dafür wären und was Schengen/Dublin (insbesondere das Schengener Informationssystem und Eurodac) für die Schweiz konkret bedeuten.

Es ist vorauszuschicken, dass eine Teilnahme an Schengen/Dublin für die Schweiz noch nicht feststeht, da die Verhandlungen nicht abgeschlossen sind. Für USIS handelt es sich mithin um eines von mehreren möglichen Szenarien, die zu untersuchen sind. Nachfolgend werden vorwiegend die technischen Aspekte und Auswirkungen einer Schengen/Dublin Assoziation in Bezug auf die Grenzkontrollen auf die Schweiz beleuchtet.

Eine Teilnahme an Schengen/Dublin hätte zur Folge, dass die Personenkontrollen auf der Grenzlinie aufgehoben werden müssten bzw. dass sie an die Schengen/Dublin-Aussengrenzen verlegt werden. Als Gegengewicht sind na-

⁵⁶ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 21.

tionale Ersatzmassnahmen auf verschiedenen Ebenen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit vorgesehen.

Da sich eine Teilnahme an Schengen/Dublin auf das gesamte System der inneren Sicherheit auswirkt und insbesondere sowohl die Polizei- als auch die Grenzwachorgane betrifft, wird es separat dargestellt und vor dem Kernproblem Grenze plaziert.

- **Kernstück Schengener Informationssystem (SIS)**
Das Kernstück dieser Ausgleichsmassnahmen ist das Schengener Informationssystem, eine europa- bzw. schengenweite Fahndungsdatenbank, die in diesem Kapitel ausführlich beschrieben wird.
- **Kernstück Dublin/Eurodac**
Mit dem Ziel der Verhinderung der illegalen Migration und der Umsetzung einer einheitlichen Asylpolitik haben die EU- und Schengen-Staaten das Erstasylabkommen von Dublin abgeschlossen. Es sieht im Wesentlichen die Regelung vor, dass derjenige Staat für das ganze Asylverfahren zuständig ist, in welchem der Asylsuchende den ersten Asylantrag gestellt hat. Zweitasyugesuche können dadurch verhindert werden, dass alle Asylsuchenden in einer zentralen Fingerabdruckdatenbank namens Eurodac gespeichert sind, die ihre zweifelsfreie Identifikation erlaubt, selbst wenn sie ohne Papiere reisen. Ein drittes Element von Dublin ist die Rückübernahme. Jeder Asylsuchende kann bei einem zweiten Asylantrag im EU-Raum in denjenigen Staat zurückgeführt werden, in welchem er den ersten Asylantrag gestellt hat.
- **Die vier Sicherheitsfilter**
Die EU- bzw. die Schengen/Dublin-Staaten⁵⁷ sehen zusätzlich vier Filter zum Schutz der Grenze vor.⁵⁸

Erster Sicherheitsfilter: Die Botschaften und konsularischen Vertretungen im Ausland stellen den ersten Filter dar, indem sie vor der Visaerteilung die ersuchende Person im Schengener Informationssystem (SIS) überprüfen.

Vier Filter zum Schutz der Grenze

Zweiter Sicherheitsfilter: Die intensivierten Kontrollen der Schengen/Dublin-Aussengrenze stellt den zweiten Filter dar.⁵⁹

⁵⁷ Neben 13 EU-Staaten (alle ausser Grossbritannien und Irland) sind bekanntlich auch Norwegen und Island seit 1996 Mitglied von Schengen/Dublin. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam und der Aufnahme des Schengen-Besitzstandes ins EU-Recht wurde ihr Mitwirken an der EU-Zusammenarbeit mittels eines Assoziationsvertrages von 1999 (Schengen), resp. eines Parallelabkommens von 2000 (Dublin) formalisiert.

⁵⁸ Die vier Sicherheitsfilter werden in Kapitel 4.2 eingehender erläutert.

⁵⁹ Die konkreten Massnahmen an der Schengen-Aussengrenze sind in ihrer beeindruckenden Intensität und Vielfalt dargestellt in: 'EU Schengen-Katalog, Empfehlungen und bewährte Praktiken Aussengrenzkontrollen, Rückführung und Rückübernahme' des Rates der Europäischen Union, Generalsekretariat, vom Februar 2002. Hier werden z.B. auch Sonderregelungen festgehalten für bestimmte Grenzarten, wie die Seegrenzen, die Flughäfen und die Bahnkontrollen.

Dritter Sicherheitsfilter: Die nationalen Ausgleichsmassnahmen jedes einzelnen Schengen/Dublin-Staates, also die Kontrollen im Inland, sind der dritte Filter.

Vierter Sicherheitsfilter: Die polizeiliche Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten, vor allem mit den Nachbarstaaten, ist der vierte Filter zur Gewährleistung der inneren Sicherheit.

- **Weitere flankierende Massnahmen gemäss Schengener Durchführungsübereinkommen sind:**
 - Gemeinsame Visumpolitik
 - Gemeinsame, fälschungssichere Visa
 - Festlegung der Zuständigkeit zur Entgegennahme eines Asylgesuchs
 - Erleichterung der Rechtshilfe
 - Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels und des organisierten Verbrechens.
- **Nicht von Schengen/Dublin vorgesehen, doch als zusätzlicher Sicherheitsfaktor relevant:**
Erhöhung der Kontrolltiefe⁶⁰ und die Kontrolldichte⁶¹, indem alle Polizeistellen und die für die Einreise zuständigen Behörden auf SIS und Eurodac greifen können. Die Migrationsbehörden können dabei den Teil der SIS-Daten einsehen, der für sie bestimmt ist, während die Polizeistellen den polizeilichen Teil der SIS-Daten abrufen können. So wird die Arbeit von Polizei und Migrationsbehörden europaweit wirksamer und schneller.

Zusammenfassend kann mit Schengen/Dublin die Bekämpfung der illegalen Migration, die Verbrechensbekämpfung und auch die Schmuggelbekämpfung gemeinsam, europaweit und vernetzt erfolgen.

2.5.1 Schengener Informationssystem, C-SIS und N-SIS

Das SIS ist das Kernstück der Ausgleichsmassnahmen. Es ist ein internationales Fahndungssystem für alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten. Das SIS ist eine sternförmig organisierte Datenbank, bestehend aus einem zentralen Rechner in Strassburg (Central Schengen Information System, C-SIS) und den heute 17 nationalen Systemen (National Schengen Information System, N-SIS) in den einzelnen Vertragsstaaten. Die einheitlich strukturierten Fahndungsdaten werden über den Zentralrechner miteinander ausgetauscht, so dass jedes nationale SIS den gleichen Inhalt enthält, nämlich die Fahndungsdaten aller Vertragsstaaten. Das C-SIS in Strassburg fungiert als Referenzdatenbank der N-SIS der verschiedenen Staaten und stellt die inhaltliche Übereinstimmung der Daten sicher.

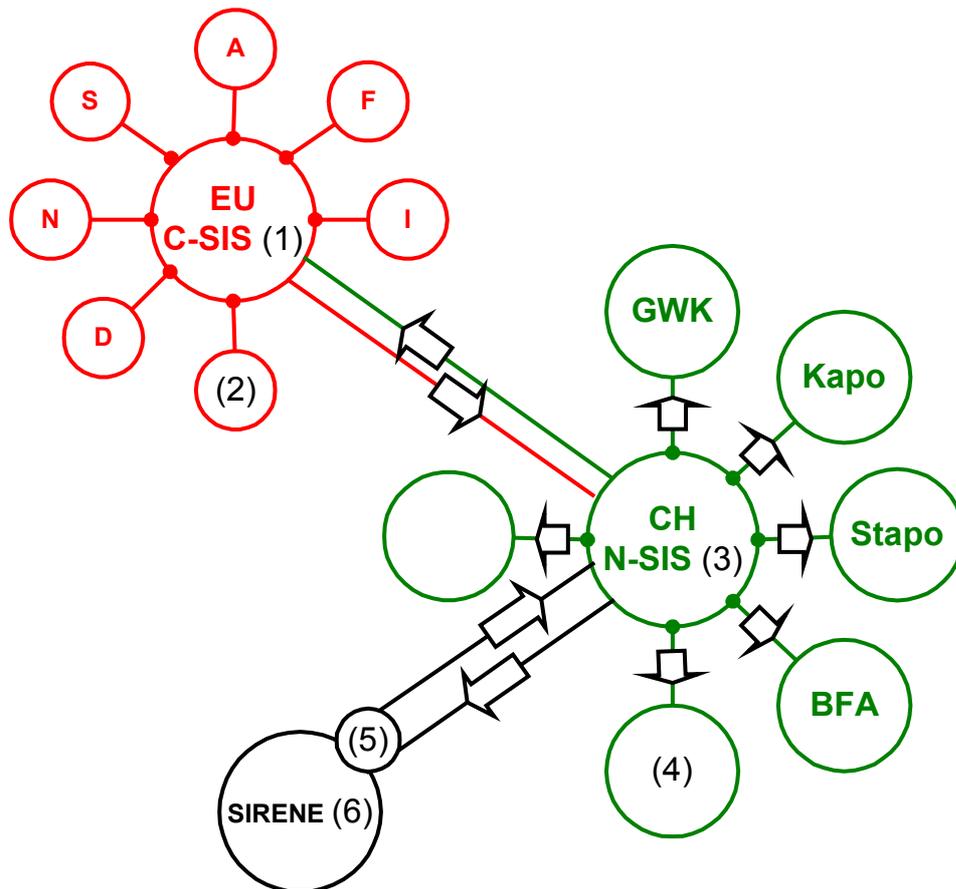
SIS:
- **C-SIS: Sternförmig organisierte Datenbank**
- **N-SIS: 17 nationale Systeme**

⁶⁰ Die Erhöhung der Kontrolltiefe ergibt sich daraus, dass nicht nur in einem allfälligen Grenzraum, sondern im gesamten Gebiet des Mitgliedstaates bei jeder Kontrolle eine SIS- oder Eurodac-Anfrage erfolgen kann.

⁶¹ Die Erhöhung der Kontrolldichte ergibt sich daraus, dass jede Einsatzkraft, die die Ausgleichsmassnahmen wahrnimmt, als auch jeder Angehörige von Polizei- und Migrationsbehörden SIS- und Eurodac-Zugriff haben.

Das folgende Schema zeigt den Datenfluss und das System mit C-SIS und N-SIS. Die Schweiz müsste bei einer Schengen/Dublin Teilnahme definieren, wer berechtigt ist, Daten aus dem SIS zu beziehen, und es müsste ein SIRENE-Büro⁶² geschaffen werden, das unter anderem eingegebenen die Daten auf Schengen/Dublin-Konformität überprüft.

Funktion C-SIS:
 - Synchronität
 - inhaltliche Richtigkeit
 - einheitliche Struktur sichergestellt



- 1) C-SIS Zentrales Schengener Informationssystem in Strassburg
- 2) N-SIS Nationales Schengener Informationssystem jedes Schengen/Dublin-Mitgliedstaates
- 3) CH N-SIS Schweizer N-SIS mit der Struktur, die bei einer Schengen/Dublin-Assoziation vorhanden sein muss
- 4) Bezeichnet die Stellen, die Daten aus dem SIS entnehmen können müssen (Polizei/Grenz- und Immigrationsbehörden)
- 5) Von dieser oder diesen Stellen aus können die Schweizer Fahndungsdaten ins SIS eingegeben werden
- 6) SIRENE Das SIRENE-Büro ist die Ansprechstelle für die europaweite Amts- und Rechtshilfe, die rund um die Uhr betrieben werden muss

2.5.1.1 SIRENE: Nationales Schengen-Zentralbüro

Die Schweiz müsste zur Umsetzung des SIS ein sogenanntes SIRENE⁶³-Büro aufbauen. Das SIRENE-Büro ist die direkte, persönliche Ansprechstelle⁶⁴ im Datenkanal, Kontaktdienststelle für die SIRENE-Büros der anderen Vertragsstaaten (Amts- und Rechtshilfe) und für alle inländischen Dienststellen mit

SIRENE-Büro als Ansprechstelle im Datenkanal

⁶² Vgl. dazu Kapitel 2.5.1.1.
⁶³ Supplementary Information Request at the National Entry.
⁶⁴ Human Interface.

SIS-Bezug. In diesem Büro wird einerseits geprüft, ob ein Fahndungsersuchen im SIS ausgeschrieben werden darf.⁶⁵ Andererseits erteilt das SIRENE-Büro nationale Zusatzauskünfte zu SIS-Ausschreibungen und hält Kontakt mit den SIRENE-Büros der anderen Mitgliedstaaten. Das SIRENE-Büro erfordert also eine Ansprechmöglichkeit rund um die Uhr. Dies ist erforderlich, da im SIS aus Datenschutzgründen nur Minimalangaben zu finden sind. Das SIRENE-Büro ist für den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) verantwortlich.

Die Aufgaben des SIRENE-Büros sind:

- Aufsicht über den Inhalt des N-SIS (ohne technischen Betrieb)
- Mitteilung inländischer Fahndungstreffer an das Ausland und ausländischer Fahndungstreffer an inländische Dienststellen
- Koordination von Amts- und Rechtshilfemassnahmen
- Erstellung, Prüfung und Übermittlung von Begleitpapieren zur Auslieferungsfahndung
- Kennzeichnung eines nationalen Datensatzes im SIS bei fehlender gegenseitiger Strafbarkeit (sogenannte Flagsetzung)
- Anforderung und Übermittlung von Ausweisungs- und Abschiebungsverfügungen im Schengen/Dublin-Binnenbereich
- Mithilfe bei der zweifelsfreien Identifizierung eines Festgenommenen oder Visumantragstellers
- Durchführung der Konsultationsverfahren im Visabereich

2.5.1.2 Inhalt des SIS

Im SIS sind ausschliesslich Personen und Sachen gemäss Art. 95 bis Art. 100 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) enthalten. Es sind dies:

- Personen, die zur Festnahme und Auslieferung ausgeschrieben sind (Art. 95 SDÜ).
- Drittausländer, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind (Art. 96 SDÜ).
- Vermisste Personen oder Personen, die im Interesse ihres eigenen Schutzes oder zur Gefahrenabwehr ausgeschrieben sind (Art. 97 SDÜ).
- Zeugen und Personen, die im Rahmen eines Strafverfahrens vor Gericht erscheinen müssen (Art. 98 SDÜ).
- Personen oder Fahrzeuge, die zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben sind (Art. 99 SDÜ).
- Sachen, die zur Sicherstellung und Beweissicherung im Strafverfahren gesucht werden (Art. 100 SDÜ). Dabei handelt es sich um gestohlene, unterschlagene oder sonst abhanden gekommene Kraftfahrzeuge, Wohnwagen und Anhänger, Feuerwaffen, Blankodokumente, ausgefüllte Identitätspapiere (Pässe, Identitätskarten, Führerscheine) und Banknoten.

Kein Land ist zur Ausschreibung im SIS verpflichtet. Der Vorteil einer Ausschreibung liegt in der Möglichkeit, Personen und Sachen in allen Schengen-Staaten gleichzeitig ausschreiben zu lassen und damit eine grosse Verbreitung des eigenen Fahndungsersuchens innert kurzer Zeit zu erreichen.

⁶⁵ Bedingung: Straftat muss auslieferungsfähig sein.

Zum heutigen SIS hat nur eine beschränkte Zahl von Behörden Zugang (Polizei-, Grenz- und Visumbehörden). Es wird zur Zeit geprüft, weiteren Behörden den Zugang zum SIS zu ermöglichen (z.B. Justizbehörden). Das aktuell zur Anwendung gelangende SIS I hat zudem aus der Sicht der Kontrollorgane den Nachteil, dass die Personen- und Sachfahndung nicht verknüpft ist, so dass zusätzliche Informationen via SIRENE-Büro angefragt werden müssen. In der kommenden Generation von SIS II werden diese Mängel behoben sein. Für die Schweiz kommt aus technischen Gründen nur ein Beitritt zum SIS II in Frage.

2.5.1.3 Zwei Datenkategorien des SIS

Das SIS enthält zwei verschiedenen Arten von Daten, die gegeneinander abgegrenzt sind. Einerseits sind Ausländer darin gespeichert, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind, andererseits sind Personen enthalten, die im Rahmen der Strafverfolgung gesucht werden. Das Schengener Informationssystem beinhaltet also zwei getrennte Datenkategorien mit getrennter Zugangsberechtigung.

Zur Zeit⁶⁶ sind im SIS 720'786 Drittausländer, das sind Ausländer, die nicht Staatsangehörige des Schengen/Dublin-Raumes sind, zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben. Ausschliesslich die im Migrationsbereich tätigen Behörden haben auf diesen Teil der SIS-Daten Zugriff und ihr Zugriff ist auf diese Daten beschränkt. Die Daten dürfen nur für die Sichtvermerkserteilung⁶⁷, die Behandlung von Sichtvermerksträgen, die Erteilung von Aufenthaltstiteln sowie für die Handhabung der ausländerrechtlichen Bestimmungen des SDÜ verwendet werden.

Im Bereich der Strafverfolgung sind derzeit 94'522 Personen ausgeschrieben. Davon sind eingetragen:

- 11'868 Personen zur Festnahme und Auslieferung
- 14'765 vermisste oder schutzbedürftige Erwachsene
- 14'947 vermisste oder schutzbedürftige, minderjährige Personen
- 31'382 Personen zur Aufenthaltsermittlung
- 16'725 Personen zur Observation
- 4'835 Personen zur gezielten Kontrolle

Auf diese Daten haben die im Ausländerrecht tätigen Behörden keinen Zugriff.

2.5.1.4 Eurodac

Ähnlich wie das Schengener Informationssystem (SIS) im Rahmen der Übereinkommen von Schengen wurde beim Dubliner Übereinkommen eine automatisierte Datenbank mit der Bezeichnung Eurodac eingerichtet⁶⁸, welche im

⁶⁶ Die Zahlen stammen von 2001.

⁶⁷ Sichtvermerk ist die Bestätigung, dass die Einreise, Ausreise oder der Aufenthalt in einem fremden Staat erlaubt ist.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Abkommens, ABl. L 316 vom 15. Dezember 2000, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von 'Eurodac' für den Vergleich

Jahr 2003 operationell sein dürfte. Diese besteht aus einer bei der Europäischen Kommission angesiedelten Zentraleinheit, die eine computergestützte zentrale Datenbank für Fingerabdruckdaten betreibt, sowie elektronischen Einrichtungen für die Datenübertragung zwischen den Vertragsstaaten und der zentralen Datenbank. Auf diese Weise kann die Identität von Asylbewerbern und Personen, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Aussen Grenzen der EU aufgegriffen werden, jederzeit von allen Polizei-, Grenz- und Migrationsbehörden festgestellt und abgeglichen werden.

Eurodac enthält für verschiedene Kategorien von Ausländern unterschiedlich gestaltete Regeln für

- die Übermittlung von Fingerabdruckdaten an die Zentraleinheit,
- die Speicherung von Fingerabdruckdaten und sonstiger relevanter Daten in der zentralen Datenbank,
- ihre Aufbewahrung,
- den Vergleich mit anderen Fingerabdruckdaten,
- die Übermittlung der Vergleichsergebnisse, sowie
- die Sperrung und Löschung von gespeicherten Daten.

Fingerabdruckdaten werden in der Regel während eines Zeitraums von zehn Jahren aufbewahrt; nach Ablauf dieses Zeitraums löscht die Zentraleinheit die Daten automatisch.

In der zentralen Datenbank werden die folgenden Daten gespeichert:⁶⁹

- Herkunftsvertragsstaat, Ort und Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags;
- Fingerabdruckdaten;
- Geschlecht;
- vom Herkunftsvertragsstaat verwendete Kennnummer;
- Zeitpunkt der Abnahme der Fingerabdrücke;
- Zeitpunkt der Übermittlung der Daten an die Zentraleinheit;
- Zeitpunkt der Eingabe der Daten in die zentrale Datenbank;
- Angaben zu dem/den Empfänger(n), an den/die die Daten übermittelt wurden, sowie Zeitpunkt(e) der Übermittlung(en).

Die Zentraleinheit führt die Abgleiche in der Reihenfolge des Eingangs der Anfragen innerhalb von 24 Stunden durch, in Ausnahmefällen innert einer Stunde. Die Übermittlung von Daten zwischen den Vertragsstaaten und der Zentraleinheit erfolgt unter Verwendung von Leitlinien, die vom Europäischen Parlament und dem Rat für den elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen vorgesehen sind (sog. IDA-Basisdienste).⁷⁰ Spezifische Bestimmungen bestehen zudem für die Verwendung der Daten, den Datenschutz, die Sicherheit sowie die Verantwortung und die Haftung.⁷¹

von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Abkommens, ABl. L 62 vom 5. März 2002, S. 1.

⁶⁹ Vgl. dazu Art. 5 der Verordnung 2725/2000.

⁷⁰ Entscheidung Nr. 1719/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über Leitlinien einschliesslich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), ABl. L 2003 vom 3. August 1999, S. 1.

⁷¹ Vgl. dazu Art. 13 ff. der Verordnung 2725/2000.

2.5.2 Technischer Zeithorizont für die Schengen/Dublin-Assoziation

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU haben am 11. Juli 2002 begonnen. Weil die Schweiz eine koordinierte Verhandlung aller Verhandlungsdossiers anstrebt, hängt der Verhandlungsverlauf ausserdem vom Fortschritt in anderen Dossiers ab.

Aus den Erfahrungen mit den Bilateralen I ist zu schliessen, dass der Ratifikationsprozess einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Ebenso dürfte die Umsetzung nach dem Inkrafttreten eines Schengen/Dublin-Assoziations-Abkommens mehrere Jahre in Anspruch nehmen⁷² (Einführung des Schengener Informationssystems, Ausbildung des Personals, Bereitstellen der nationalen Ersatzmassnahmen etc.). Als Zeitrahmen für die Umsetzung aller Massnahmen ab dem Schengen/Dublin-Beitritt, aus technischen Gründen, mit zwei bis drei Jahren gerechnet werden.

Verbesserungen des SIS I und Erweiterungen bezüglich Dateninhalt und Teilnehmer lassen sich technisch nicht mehr verwirklichen. Die zuständigen EU-Gremien bereiten deshalb den Aufbau eines SIS II auf neuer technologischer Grundlage vor. Dieses neue, wesentlich verbesserte System dürfte frühestens 2006/2007 einsatzbereit sein.

Vor der Einführung des SIS wird die Schengen/Dublin-Assoziation nicht in Kraft gesetzt und die Personenkontrollen an den Grenzen werden nicht aufgehoben. Es ist auch eine schrittweise Aufhebung der Personenkontrollen denkbar.

2.5.3 Kosten– Nutzenvergleich von Schengen/Dublin

Im folgenden Abschnitt werden die mutmasslichen Kosten für die Einführung von Schengen/Dublin für die Schweiz nach möglichst realistischen Kriterien abgeschätzt⁷³ und dem nur z.T. bezifferbaren Nutzen gegenübergestellt.

2.5.3.1 Die Kosten von Schengen

Bei einer Schengen-Assoziation müsste die Warenkontrolle weiterhin an der Grenze wahrgenommen werden. Getrennt davon müssten Kräfte aufgebaut werden, die die Ausgleichsmassnahmen durchzuführen hätten. Mit anderen Worten würden die heutigen Synergien zwischen Waren- und Personenkontrollen an der Grenze teilweise entfallen. Dies hätte einen grob geschätzten Kräftermehrbedarf von 1'000 Stellen zur Folge.

**Personalmehrbedarf
für Ausgleichsmassnahmen**

⁷² Der Schengen-Beitritt erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: Die Schengen-Staaten unterscheiden zwischen dem Inkrafttreten und dem Inkraftsetzen von Schengen/Dublin. Mit dem Beitritt beginnt für jeden Mitgliedsstaat die Umsetzungsphase, in der er die für Schengen-Angehörige erforderlichen EU-Standards umsetzen und das Prüfverfahren durch die Schengen-Staaten durchlaufen muss. Geprüft werden im wesentlichen Fragen des genügenden Datenschutzes, der Einführung der obligatorischen Institutionen gemäss SDÜ (SIRENE-Büro, SIS-Anschlussstellen etc.). Erst nach erfolgreicher Prüfung der Mitgliedsländer wird Schengen/Dublin im einzelnen Staat in Kraft gesetzt und die Kontrollen an der Grenze können aufgehoben werden.

⁷³ Die Schätzungen basieren auf Angaben des Bundesamts für Polizei.

Nicht einberechnet sind bei dieser groben Schätzung die zahlreichen Synergien im Grenzraum, die diese Zahl reduzieren werden. Je nach Wahl der Varianten im Kernproblem Grenze, würden diese Synergien entweder mit den Polizeikorps oder mit der Zollpolizei entstehen, die beide nach einem Schengen/Dublin-Beitritt im Grenzraum tätig sein werden. Um wieviel sich diese Zahl je nach Variante vermindern würde, muss im Rahmen der Weiterausarbeitung von USIS geprüft werden.

Synergien mit Polizeikorps bzw. mit Zollpolizei im Grenzraum

Der Aufwand erscheint auf den ersten Blick relativ hoch. Bedenkt man, dass dieses Personal rund um die Uhr eingesetzt werden muss, handelt es sich jedoch nur noch um 179 Kräfte⁷⁴, die gleichzeitig im Dienst sein könnten. Umgerechnet auf die 1'881 Grenzkilometer der Schweiz, würde dies eine zusätzliche Einsatzkraft pro 10 Grenzkilometern bedeuten. Auch angesichts der Tatsache, dass heute nur 2-3% aller Grenzübertritte kontrolliert werden können und weil im Durchschnitt jährlich rund 247 Mio. Grenzübertritte⁷⁵ stattfinden, ist Anzahl der 1'000 zusätzlich nötigen Einsatzkräfte stark zu relativieren.

Bei einem Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin hätte unser Land einen Anfangsbetrag an die Entwicklung und den Betrieb des C-SIS von ca. CHF 5 Mio. (alle sechs Jahre wiederkehrend) zu leisten. Für Geräte, Software und Betrieb wären weitere rund CHF 3 Mio. (alle 6 Jahre wiederkehrend) und zusätzlich 8 Personaleinheiten für Informatikpersonal, das Installationen und Anpassungen vornehmen kann, zu budgetieren. Zudem müssten sich 4 Spezialisten um betriebliche Systemfragen kümmern. Jährlich müsste für den Betrieb des Systems überdies rund CHF 1 Mio. aufgewendet werden.

Investitionen

Weiter ist ein Schweizer SIRENE-Büro einzurichten, das voraussichtlich einen Personalmehrbedarf von rund 16 Stellen beim Bundesamt für Polizei (Betrieb des SIRENE-Büros rund um die Uhr) und beim Bundesamt für Justiz (Spezialfragen im Bereich Rechts- und Amtshilfe) ausmachen würde. Ein zusätzlicher Aufwand entsteht überdies im Zusammenhang mit der Behandlung der Schengen/Dublin-Visa, da z.B. Anfangsinvestitionen für Schengen/Dublin-kompatible Endgeräte (Drucker/Leser), Anpassungen der Computerprogramme etc. erforderlich werden. Als dauernder Aufwand in diesem Zusammenhang ist auch der personelle Aufwand zur Überprüfung der Visa für andere Schengen/Dublin-Staaten hinzuzurechnen. In Österreich sind dies ca. 150'000 Visa-Prüfungen pro Jahr. Norwegen und Island haben zwar Visa-Prüfungen und Konsultationen bei anderen Staaten zu machen, sie selber haben allerdings darauf verzichtet, bei einzelnen Staatsangehörigen konsultiert zu werden, womit sich für diese Länder bei den Visa-Gesuchen insgesamt deutliche Einsparungen ergeben.

Personal

⁷⁴ Mit Sozialfaktor 5.6 berechnet.

⁷⁵ Durchschnitt über die Jahre 1999-2001. Quelle: GWK, Zentrales Kommando, 4. September 2002.

Technische Kosten der Umsetzung vom SIS

In Mio. CHF	gesamt	jährlich
Initialaufwand C-SIS	5**	0.83
Initialaufwand für Hard- und Software	3**	0.5
Jährliche Ausgaben für Soft- und Hardware		1
Personalkosten* zum Betrieb des Systems (4 Spezialisten)		0.56
Personalkosten* für das SIRENE-Büro (16 Personen)		2.24
TOTAL		5.13

* Die Personalkosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge, Personal-Nebenkosten und Informatikkosten) wurden mit einem Pauschalansatz von CHF 140'000 pro Mitarbeiter berechnet.

**Alle 6 Jahre wiederkehrender finanzieller Aufwand.

Für die Vorbereitung und Installation des SIS und der schweizerischen Systeme fallen als Initialaufwand zusätzlich 8 Personaleinheiten an, was bei einem Pauschalansatz von CHF 140'000 Gesamtausgaben von rund CHF 1.12 Mio. ausmacht.

2.5.3.2 Der Nutzen von Schengen

Nach internen Schätzungen des BFA kann man davon ausgehen, dass die Visa-Anträge um rund 25% reduziert würden bei einer Schengen/Dublin-Assoziation der Schweiz. Das wiederum müsste Auswirkungen auf den Gesamtaufwand der Auslandvertretungen haben und Einsparungen bringen. Gerade im Tourismusbereich wäre für ganz Europa das Schengen/Dublin-Visum ausreichend, was den Aufwand für die Schweizer Visa-Vergabestellen reduzieren würde. Zudem würden sich Vorteile für die schweizerische Tourismusbranche ergeben, da Touristen eher in die Schweiz reisen werden, wenn sie kein zusätzliches Visum für unser Land benötigen.

25% weniger Visa-Anträge

Die schweizerischen Auslandvertretungen haben im Jahr 2000 insgesamt 618'712 Visa ausgestellt, 2001 waren es 529'862. Bei einem Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin würden also schätzungsweise rund 150'000 Visumgesuche weniger zu bearbeiten sein.

Ein Gewinn an Sicherheit – der sich finanziell naturgemäss nicht messen lässt – entsteht im Bereich der Visa dadurch, dass die Schweizer Vertretungen im Ausland an das Schengener Informationssystem (SIS) angeschlossen sind und vor jeder Visavergabe eine SIS-Anfrage machen. Zusätzlich kann die Schweiz festlegen, bei welchen Staatsangehörigen die Zentrale in Bern vor der Visavergabe durch andere Schengen-Konsulate konsultiert werden muss, was über das VISION-Netzwerk per Computer abläuft. Durch die Beteiligung am Informationsaustausch zwischen den Schweizer Vertretungen im Ausland und den Konsulaten vor Ort und durch regelmässige Treffen unter den Schengen/Dublin-Visabeamten verbessert sich der Know-how-Transfer und der Ausbildungsstand.

Verbesserung der Sicherheit bei Visa

Ein weiterer – ebenfalls nicht bezifferbarer – Gewinn an Sicherheit ergibt sich durch die Teilnahme am gesamten Schengener Sicherheitssystem, was im Rahmen des Schengen/Dublin-Konzepts für die Schweiz beschrieben wird.

Verbesserung der Sicherheit durch Schengen/SIS, Dublin/Eurodac

Die Schweizerische Vereinigung der Kriminalpolizeichefs der Schweiz hat in einer Resolution vom 26. September 2000 festgehalten, dass die technischen Aufwendungen für einen Datenaustausch mit Österreich und Deutschland⁷⁶ genau so hoch seien, wie für einen Schengen/Dublin-Anschluss. Die KKPKS wird deshalb ersucht, im Interesse der Sicherheit der Schweiz beim Bundesrat zu intervenieren, damit Verhandlungen mit der EU über einen Anschluss an Schengen/Dublin geführt werden.⁷⁷ Von der Zunahme an Sicherheit bei einer Teilnahme an Schengen/Dublin sind auch die Polizeibeamten der Schweiz überzeugt, deren Verband die Assoziation eindeutig befürwortet.⁷⁸

**Praktiker befürworten
Schengen/Dublin**

2.5.3.3 Exkurs: Kosten-Nutzenvergleich der bilateralen Polizei- verträge mit Österreich und Deutschland

Die Schweiz hat mit sämtlichen Nachbarstaaten bilaterale Polizei- und Rückübernahmeabkommen abgeschlossen.

Die bilateralen Polizei-Zusammenarbeitsverträge der Schweiz mit Österreich und mit Deutschland – nicht aber mit Frankreich und Italien – sehen eine Übermittlung von Personen- und Sachfahndungsdaten im automatisierten Verfahren vor. Aus praktischen Gründen wäre dabei eine Integration der übermittelten Fahndungsdaten ins RIPOL-Fahndungssystem vorzusehen. Es wäre ein neues System für die Verarbeitung und Kontrolle von bilateralen Daten mit Schnittstellen zum RIPOL aufzubauen, eine Art Referenzsystem. Dieses System müsste weitgehend mit Schengen/Dublin kompatibel sein. Wie bei der Einführung des SIS, wären Initialinvestitionen für Hard- und Software von ca. CHF 3 Mio. (alle sechs Jahre wiederkehrend) und zusätzlich 8 Personenjahre Informatikpersonal zur Einrichtung des Systems zu budgetieren und für den Betrieb wären jährlich ca. CHF 1 Mio. und vier Spezialisten einzuplanen.

Entsprechend dem SIRENE-Büro beim SIS, müsste bei der Umsetzung der bilateralen Polizeiverträge auch ein Schweizer SIRENE-Büro rund um die Uhr bei positiven Fahndungsmeldungen Auskunft erteilen und mit dem SIRENE-Büro in Österreich und Deutschland kommunizieren können. Ausserdem müssten Experten des Bundesamts für Justiz im Bereich von Rechts- und Amtshilfe rund um die Uhr ansprechbar sein. Ein zusätzlicher Personalbedarf von ca. 16 Personen wäre für dieses SIRENE-Büro notwendig (Österreich hat 27 Mitarbeiter im SIRENE-Büro).

Zur Umsetzung des Datenaustauschs mit Österreich haben am 22. August 2001 in Wien und am 18./19. Juni 2002 in Bern Expertentreffen zwischen dem Bundesamt für Polizei und dem österreichischen Bundesministerium des Innern stattgefunden. Die Fachleute sind übereinstimmend zum Schluss ge-

**Umsetzung Daten-
austausch mit A**

⁷⁶ Vgl. dazu Kapitel 2.5.3.3.

⁷⁷ Vgl. Resolution der VSKC vom 26. September 2002 an die KKPKS zugunsten von Verhandlungen über einen Anschluss an das Schengener Informationssystem.

⁷⁸ Vgl. Der Bund, 1. Juni 2002, S. 14: 'Wir sagen ganz klar Ja zum Schengener Abkommen', erklärte Jean Pierre-Monti, Generalsekretär des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamten, im Rahmen der Delegiertenversammlung des VSPB vom 30./31. Mai 2002 in Bern. 'Wenn wir mitreden wollen, müssen wir dort mitmachen.' Schengen regelt innerhalb der EU die polizeiliche Zusammenarbeit, die Öffnung der Binnengrenzen und die Kooperation beim Grenzschutz.'

kommen, dass die Inangriffnahme der technischen Umsetzung der bilateralen Verträge im Moment nicht sinnvoll sei. Diese Haltung wird darauf gestützt, dass die Schweiz im Moment mit der EU über die Schengen/Dublin-Assoziation verhandelt.

Finanziell und personell wäre es im heutigen Zeitpunkt mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, den bilateralen Datenaustausch isoliert umzusetzen.

Weiter ist es höchst unwahrscheinlich, ob und inwieweit die Arbeiten und die technischen Installationen für eine bilaterale Lösung im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziation und der Einführung des SIS II für die Schweiz überhaupt noch Verwendung finden könnten.

Aus Sicht der Experten drängt sich somit sinnvollerweise ein Abwarten des Resultats der begonnenen Verhandlungen der Schweiz mit der EU über Schengen/Dublin auf. Dabei ist es von Bedeutung, dass die Schweiz über die laufenden Arbeiten zur Entwicklung des SIS II informiert wird, um ihre technischen Vorhaben möglichst vorausschauend planen zu können.⁷⁹

Technischer Kostenvergleich SIS/Bilateraler Polizeivertrag mit Österreich

In Mio. CHF	Bilaterales Abkommen mit A		SIS	
	gesamt	jährlich	gesamt	jährlich
Initialaufwand C-SIS			5**	0.83
Initialaufwand für Hard- und Software	3**	0.5	3**	0.5
Jährliche Ausgaben für Soft- und Hardware		1		1
Personalkosten* zum Betrieb des Systems (4 Spezialisten)		0.56		0.56
Personalkosten* für das SIRENE-Büro (16 Personen)		2.24		2.24
TOTAL		4.3		5.13

* Die Personalkosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge, Personal-Nebenkosten und Informatikkosten) wurden mit einem Pauschalansatz von CHF 140'000 pro Mitarbeiter berechnet.

**Alle 6 Jahre wiederkehrender finanzieller Aufwand.

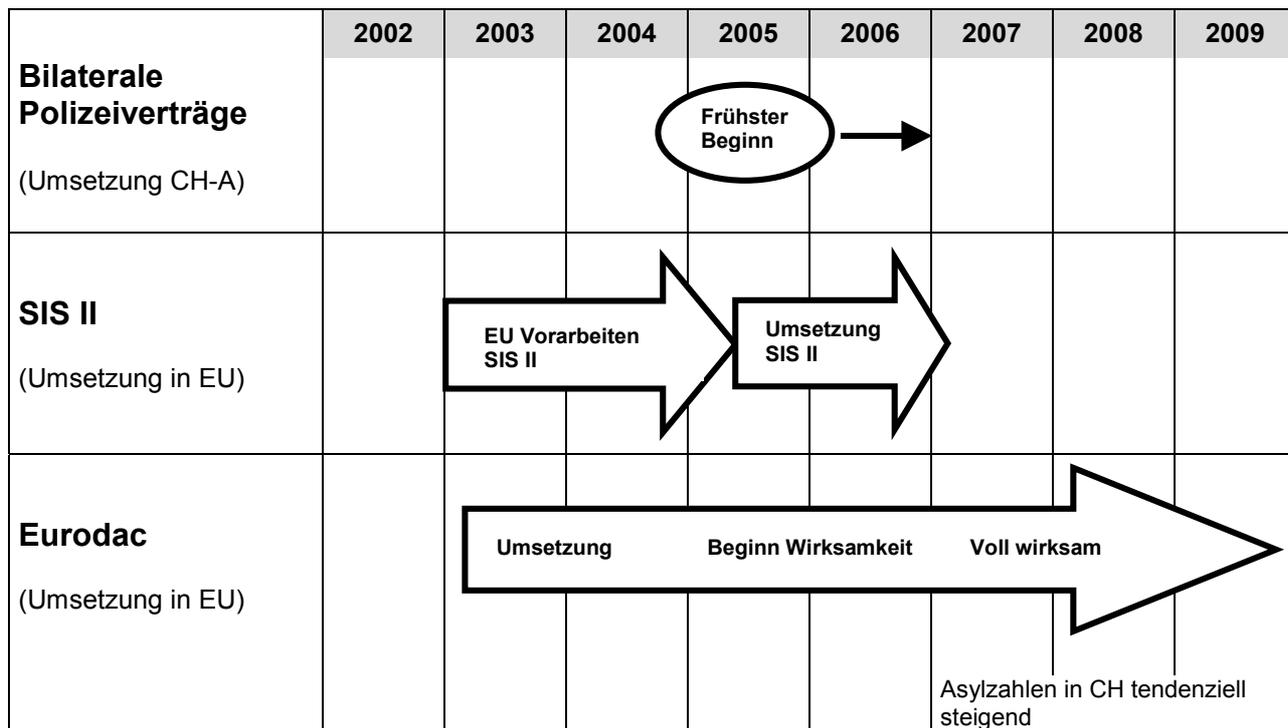
Für die Vorbereitung und Installation des Systems fallen als Initialaufwand zusätzlich 8 Personaleinheiten an, was bei einem Pauschalansatz von CHF 140'000 Gesamtausgaben von rund CHF 1.12 Mio. ausmacht.

⁷⁹ Die Angaben über diese Expertentreffen stammen vom Bundesamt für Polizei, Bern.

Der Datenaustausch gemäss den bilateralen Verträgen mit Deutschland und Österreich hätte technisch, finanziell und organisatorisch etwa den gleichen Aufwand zur Folge wie ein Vollanschluss an Schengen. Der Nutzen ist dagegen geringer, da die Schweiz auf bilateralem Weg nicht auf die Daten des SIS, sondern nur auf die ausgeschriebenen Daten desjenigen Landes greifen könnte, mit dem der Datenaustausch vereinbart wurde.

2.5.3.4 Technischer Zeitplan zur Umsetzung des SIS im Verhältnis zum Datenaustausch gemäss dem bilateralen Vertrag mit Österreich

Die folgende Darstellung vergleicht den Zeitplan der Umsetzung der zweiten Generation des SIS und des Dubliner Erstasylabkommens mit demjenigen einer allfälligen Umsetzung des bilateralen Datenaustausches für den Fall, dass sich die Schweiz nicht an Schengen/Dublin assoziieren würde. Eurodac dürfte auf anfangs 2007 voll wirksam sein. Ab diesem Zeitpunkt dürften die Asylgesuche in der Schweiz zunehmend, da das Dublin System mittels Eurodac effizienter wird.⁸⁰



⁸⁰ Bei voller Wirksamkeit von Eurodac ist die Schweiz das einzige Land innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, in welchem Asylsuchende noch ein Zweitasyugesuch stellen können. Das bedeutet für die Schweiz, dass die Zahl der Asylgesuche tendenziell steigen wird.

2.5.3.5 Die Kosten der Umsetzung von Dublin

Schengen ist untrennbar mit dem Dubliner Erstasylabkommen (bzw. dem zukünftigen Nachfolgeinstrument auf Verordnungsstufe, 'Dublin II') verbunden. Dublin hat als Ausgleichsmassnahme zum freien Personenverkehr und zum Umbau der Grenzkontrollen im Asylbereich das Ziel, in verschiedenen Staaten eingereichte Mehrfachgesuche auszuschliessen.

Im Wesentlichen geht es darum, dass dasjenige Land, welches nach bestimmten Kriterien die engste Verbindung zu einem Asylsuchenden hat, innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes auch für die Durchführung des Asylverfahrens, bei einem positiven Ausgang für den Aufenthalt und bei einem negativen Ausgang für die Wegweisung und Rückführung zuständig ist.

Die technische Umsetzung von Dublin wird über Eurodac, eine gemeinsame Fingerabdruck-Datenbank, sichergestellt. Eurodac registriert Asylsuchende, sowie Personen, welche in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Schengen/Dublin-Aussengrenzen aufgegriffen werden.

Für die Verarbeitung der Fingerabdrücke der Asylbewerber und die Beteiligung an der Eurodac-Zentrale werden voraussichtlich ca. CHF 5 Mio. (alle sechs Jahre wiederkehrend) an Aufwendungen für Soft- und Hardware anfallen und ca. 16 Personen zusätzlich im Asylbereich benötigt (EDV-Spezialisten, AFIS-Services und Asylspezialisten).

Kosten von Eurodac

In Mio. CHF	gesamt	jährlich
Initialaufwand für Eurodac-Zentrale	5*	0.83
Initialaufwand Hard- und Software	1*	0.17
Personalkosten* für Eurodac-Zentrale (16 Personen)		2.24
TOTAL		3.24

* Alle 6 Jahre wiederkehrender finanzieller Aufwand.

2.5.3.6 Der Nutzen der Umsetzung von Dublin

Dublin würde vor allem im Bereich der Zweitasyugesuche für die Schweiz Einsparungen bringen. Das sogenannte Erstasylland müsste gemäss Dublin die Durchführung des ganzen Asylverfahrens übernehmen und bei einem positiven Ausgang den Aufenthalt des Asylsuchenden regeln bzw. bei einem negativen Ausgang die Kosten für die Wegweisung und Rückführung tragen. Es kann hier lediglich eine schätzungsweise Annäherung an die Kosteneinsparungen gemacht werden, da genaue Zahlen fehlen.

Das BFF hat im Jahr 2000 in einigen EU-Staaten in Fällen, bei welchen Hinweise für Doppelgesuche vorlagen, anonymisierte Fingerabdruckdaten von in der Schweiz Asylsuchenden übermittelt, um die Anzahl von Zweitgesuchen festzustellen. Von den 4'160 Anfragen waren 831 (ca. 20%) positiv. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Anfragen gezielt – bei Vorliegen von gewissen Hinweisen – gestellt wurden und auf wenige Staaten (Deutschland, Österreich, Niederlande, Belgien, Tschechien) begrenzt waren. Die Schweiz kann zur Zeit

mit wichtigen Staaten (Italien, Spanien, Griechenland) keine Fingerabdrücke austauschen, da hierfür keine Rechtsgrundlage besteht. Die Anzahl der Zweitgesuche wäre eher höher gewesen, wenn über Eurodac alle Staaten hätten angefragt werden können.

Bei systematischen Anfragen (d.h. ohne Vorliegen von Hinweisen auf Zweitgesuche) in Deutschland zu Asylsuchenden aus dem GUS-Raum lag die Trefferquote im Jahr 1999 bei 31% und im Jahr 2000 bei 28%.

Insgesamt könnte die Schweiz davon ausgehen, dass mit Dublin und Eurodac in der Schweiz Zweitgesuche im Umfang von rund 20% erkennbar würden. Je besser die Registrierung von Personen erfolgt, welche illegal in den gemeinsamen Raum einreisen oder sich illegal aufhalten, desto höher wird die Trefferquote. Die Schweiz würde mit Dublin seltener als Erstasylland in Frage kommen, da sie ausser den internationalen Flughäfen keine Schengen/Dublin-Aussengrenzen hat.

Gestützt auf diese Ausführungen können die Einsparungen mit Dublin wie folgt abgeschätzt werden: Durchschnittlich gehen in der Schweiz pro Jahr 22'000 Asylgesuche⁸¹ ein. Rechnet man mit 20% Zweitgesuchen, entspricht das einer Reduktion um rund 4'400 Asylgesuche jährlich. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer pro Asylgesuchsteller⁸² beträgt zwei Jahre und die durchschnittlichen Kosten pro Asylsuchendem und Jahr⁸³ betragen CHF 14'000.

Das ergibt geschätzte Einsparungen mit Dublin von rund CHF 120 Mio. Diese Zahl muss mit allen Vorbehalten beurteilt werden. Aussagen im gegenwärtigen Zeitpunkt hängen ab von der zukünftigen Ausgestaltung der Dublin Verordnungen und deren Anwendbarkeit auf die Schweiz sowie von der Effizienz von Eurodac. Zudem werden die Rückübernahmeabkommen von unseren Nachbarstaaten recht unterschiedlich in die Praxis umgesetzt und in Krisensituationen, wie anlässlich des Kosovo-Krieges, fast nicht angewandt.

Ohne eine Beteiligung der Schweiz bei Dublin und Eurodac müsste die Schweiz ab dem Zeitpunkt des operativen Einsatzes von Eurodac mit mehr Zweitgesuchen rechnen, da ein Asylsuchender nach einem negativen Entscheid im EU-Raum faktisch nur noch in der Schweiz ein Zweitgesuch stellen könnte.

⁸¹ Die Spitzenjahre 1991 und 1999 mit jeweils über 40'000 Asylsuchenden wurden nicht mit einberechnet.

⁸² Diese Zahl wird nicht erhoben beim BFF. Sie entspricht einer Schätzung der zuständigen Experten des BFF als Durchschnittswert über die letzten 10 Jahre.

⁸³ Durchschnittlich zahlt der Bund pro Asylbewerber CHF 14'000 jährlich. Eingerechnet sind dabei diejenigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die erwerbstätig sind und ihre Fürsorgekosten zurückbezahlen. Es sind alle Kosten, inklusive Rückführung, in dieser Zahl enthalten.

2.5.4 Personalbedarf für Ausgleichsmassnahmen mit Schengen/ Dublin im internationalen Vergleich

In allen von schweizerischen Experten⁸⁴ besuchten Staaten (Österreich, Deutschland, Niederlande, Frankreich) wurde betont, dass trotz Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen kein Personal im Bereich des 'Grenzschutzes' eingespart werden konnte. In den Niederlanden wurden die Grenzpolizisten an den Binnengrenzen während einiger Zeit abgezogen. Sie sind heute wieder hinter der Grenzlinie mobil im Einsatz.⁸⁵

An einem Seminar über Schengen/Dublin in Bratislava im April 2001 wurde die Erfahrung, dass für die Grenzkontrollen in etwa gleichviel oder mehr Personal benötigt wird, wie ohne Schengen/Dublin, bestätigt. Ein Abbau der Personalbestände in diesem Bereich käme auch deshalb nicht in Frage, weil das Schengener Abkommen je nach Bedrohungslage temporär ausser Kraft gesetzt werden kann. In diesen Fällen muss die Grenzkontrolle wieder eingeführt werden können, was personalintensiv ist.

Keine Personaleinsparung

2.5.5 Die innerstaatliche Umsetzung von Schengen/Dublin in rechtlicher Hinsicht

Der mit Schengen/Dublin verbundene Abbau der Personenkontrollen an der Grenze bedeutet nicht, dass Polizeibehörden hinter der Grenzlinie keine allenfalls verdichteten Kontrollen oder gezielte Fahndungsmassnahmen durchführen. Die Übereinkommen von Schengen/Dublin überlassen die Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit den Mitglieds- bzw. Vertragsstaaten.

Hinweise auf allgemeine Gesetzesverstösse und auf Rechtsverletzungen, die im weitesten Sinne die innere oder äussere Sicherheit beeinträchtigen können, müssen im Rahmen der in der Schweiz weiterhin erforderlichen Warenkontrollen weiter abgeklärt werden (Vollzug nicht-zollrechtlicher Erlasse).

Es stellt sich die Frage, ob bei der **Variante Kantone** im Bereich Grenze eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden müsste, wenn die Kantone vom Bund verpflichtet würden, die Ausgleichsmassnahmen beim Wegfall der Personenkontrollen an der Grenze wahrzunehmen. Eine solche Verpflichtung der Kantone zur Durchführung von Ausgleichsmassnahmen oder zur zeitweisen Wiedereinführung von Grenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten, wo verstärkt ein Bedürfnis besteht, benötigt keine neue verfassungsrechtliche oder sonst gesetzliche Grundlage, denn sie ergibt sich bereits aus der Bestimmung von Art. 57 BV. Danach sorgen Bund und Kantone 'im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung' (Abs.

⁸⁴ EJPD (BJ; BAP; BFF), GWK, Integrationsbüro EDA/EVD.

⁸⁵ Nachdem das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kraft trat, wurden in den Niederlanden sämtliche Grenzwachter (Marechaussee) von der Binnengrenze abgezogen. Bald stellte sich das als nicht richtig heraus. Heute sind hinter der Grenze zu Belgien (464 km lang) und zu Deutschland (561 km lang) beinahe wieder gleich viele Grenzwachter wie vor Schengen präsent (im Moment: total 600 Mitarbeiter an der Schengen-Binnengrenze, was von den Grenzwachtern als Minimum eingestuft wird). Im Gegensatz zu früher führen sie aber ausschliesslich mobile Kontrollen durch. Das Hauptaugenmerk der Grenzer richtet sich auf die Kontrolle der illegalen Einreise.

1). Gemäss Abs. 2 koordinieren sie ihre Anstrengungen im Bereich der Sicherheit.

Aus der geteilten Kompetenz zur Koordination der Sicherheit in Art. 57 Abs. 2 BV kann aber kein unmittelbares Weisungsrecht des Bundes gegenüber den kantonalen Polizeiorganen abgeleitet werden, denn dieses würde in die Polizeihoheit und in die Organisationsautonomie der Kantone eingreifen.

Sobald der Bund ein unmittelbares Weisungsrecht gegenüber den kantonalen Polizeiorganen für sich beanspruchen möchte, um die Massnahmen an der Grenze interkantonal zu steuern und zu koordinieren, bzw. um durch die Kantone bestimmte Ausgleichsmassnahmen durchführen zu lassen, wäre demnach eine Verfassungsänderung erforderlich.

Ein unmittelbares Weisungsrecht des Bundes gegenüber den kantonalen Polizeiorganen wäre nicht zwingend notwendig, da eine Koordination mit organisatorischen Bestimmungen und Kompetenzabgrenzungen auch durch ein Konkordat erreicht werden könnte.

Bei der **Variante Bund** müssten die gegenüber heute zusätzlich erforderlichen Zuständigkeiten und Ausgleichsmassnahmen des Grenzwachtkorps eine Grundlage zumindest in einem Bundesgesetz haben. Sollten sich die Ausgleichsmassnahmen auf umfassende polizeiliche Kontrolltätigkeiten durch Bundesorgane erstrecken und keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr mehr haben, wäre dafür – analog der Verfassungsbestimmung über das Ausländerrecht – eine besondere Verfassungsgrundlage zu schaffen.

*Verfassungs- und
Gesetzesänderung
für Variante Bund*

2.5.6 Gesamtbeurteilung der Teilnahme an Schengen/Dublin für die Schweiz

Die Schengen/Dublin Assoziation würde für die Schweiz aufgrund des Umstandes, dass die Warenkontrollen auch nach der Abschaffung der Personenkontrollen noch an der Landesgrenze durchgeführt werden muss, einen Personalmehrbedarf von maximal rund 1'000 Einsatzkräften bedingen. Diese 1'000 Kräfte errechnen sich daraus, dass das GWK heute mit 2'000 Kräften die Personenkontrolle und die Warenkontrolle an der Grenze durchführt, während bei einer Schengen/Dublin-Assoziation für die isolierte Durchführung der Personen- bzw. Warenkontrolle je 1'500 benötigt würden.⁸⁶ Der zusätzliche Kräftebedarf relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass die Kräfte rund um die Uhr eingesetzt werden. Auf Grenzkilometer umgerechnet käme pro 10 km nur eine Einsatzkraft hinzu. Gewisse Synergien mit dem Prozess der Warenkontrolle könnten zudem genutzt werden, was die geschätzte Zahl unter Umständen reduzieren könnte. Bei einem allfälligen EU-Beitritt könnte diesen Kräften wieder andere Aufgaben zugewiesen werden bzw. sie könnten eingespart werden.

⁸⁶ Durch Synergien entweder mit den Polizeikörpern oder mit dem Grenzwachtkorps wird sich dieser maximale Mehrbedarf an Personal je nach Variante reduzieren. Das genaue Ausmass dieser Synergieeffekte muss weiter untersucht werden. (Vgl. Kapitel 2.5.3.1)

Technisch erweist sich die Einführung von SIS und Eurodac als organisatorisch, zeitlich und finanziell etwa gleich aufwendig, wie wenn der bilateral vereinbarte Datenaustausch mit Österreich isoliert umgesetzt würde. Der Sicherheitsnutzen von einem Anschluss an Schengen/Dublin ist jedoch ungleich grösser.

Die Teilnahme an Dublin/Eurodac wird namhafte Einsparungen im Bereich Visa-Gesuche und Zweitasylgesuche bringen.

Die Annäherung der Schweiz an den entstehenden europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist das aussenpolitische Hauptziel im Bereich der inneren Sicherheit. Im Rahmen ihrer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik nimmt die EU auch verstärkt Verantwortung für die äussere Sicherheit der Union wahr, namentlich im Rahmen der Friedensförderung in Krisenherden der europäischen Peripherie. Es ist absehbar, dass die EU über alle nationalen Unterschiede hinweg eine gemeinsame Sicherheitspolitik und –strategie formuliert und umsetzt.⁸⁷

Das Abseitsstehen der Schweiz von dieser Entwicklung in der EU ist zunehmend nachteilig, weil wir an den immer griffigeren Instrumentarien der Sicherheitsarchitektur nicht teilhaben können.

⁸⁷ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 10.

3 Vorbemerkungen

3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1.1 Arbeitsweise

Einerseits war die Teilprojektgruppe Recht anhand konkreter Fragestellungen aktiv, andererseits wurde das Bundesamt für Justiz für zwei Gutachten und einige Einzelfragen konsultiert.

Die wesentliche Feststellung ist zusammenfassend, dass die rechtlichen Probleme nicht losgelöst von den genauen Entscheidungen über die einzelnen Varianten erörtert werden können. Vielfach stellte sich heraus, dass es gerade von der Intensität und der genauen Ausgestaltung einer Aufgabenzuweisung abhängt, ob nun ein Eingriff in die verfassungsmässige Ordnung vorliegt oder nicht.

Soweit die Realisierung einer Variante eine Verfassungsänderung bedingen würde, wird dies insbesondere im Hinblick auf die entsprechenden zeitlichen Folgen auftragsgemäss besonders hervorgehoben.

3.1.2 Zuständigkeit zur Rechtsetzung

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen folgt dem Grundsatz, dass der Bund für sein Handeln im Bereich der Wahrung der Sicherheit eine spezifische Grundlage in der Bundesverfassung braucht.⁸⁸ Diese Grundlage muss die Befugnisse des Bundes ausdrücklich oder implizit umschreiben.⁸⁹ Eine implizite Kompetenzzuweisung muss sich schlüssig aus dem Kontext der Verfassung selbst ergeben. So verschaffen z.B. die für alle verbindlichen Grundrechte und Sozialziele dem Bund ebensowenig zusätzliche Rechtsetzungskompetenzen⁹⁰, wie die generelle Kooperationspflicht (Art. 44 Abs. 1 und 2 BV) und die allgemeine Aufsicht des Bundes über das bundestreue Verhalten der Kantone (Art. 49 Abs. 2 BV).⁹¹

Eine Kompetenzzuweisung in der Bundesverfassung verschafft dem Bund für den jeweiligen Sachbereich in der Regel primär die Kompetenz zur Rechtsetzung.⁹² Dabei hat er sich an die materiellen Vorgaben der Bundesverfassung zu halten.⁹³

⁸⁸ Vgl. dazu Art. 3, 42 und 43 BV.

⁸⁹ Vgl. Blaise Knapp, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, hgg. von Daniel Thürer / François Aubert / Jörg Paul Müller, Zürich 2001, S. 458, Rz. 3 ff.

⁹⁰ Soweit dem Bund im Grundrechtsbereich gewisse Rechtsetzungskompetenzen zukommen, beruhen sie auf ausdrücklichen Rechtsetzungsaufträgen; siehe in diesem Zusammenhang insb. Art. 8 Abs. 3 und 4 BV (Gleichstellung der Geschlechter; Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten); siehe auch BBI 1997 I 136 f.

⁹¹ Zu den Wirkungen des Grundsatzes der Bundestreue siehe etwa BBI 1997 I 208 und 216.

⁹² Knapp, a.a.O., S. 460, Rz. 14.

⁹³ Knapp, a.a.O., S. 463, Rz. 38 f.

Diese Vorgaben beschlagen im Wesentlichen drei Bereiche:

- **Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Völkerrechtskonformität und der Umsetzung der Grundrechte**

Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Wahrnehmung seiner Kompetenzen an die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) zu halten und die Anforderungen des Grundrechtskatalogs gemäss Art. 7 ff. BV zu respektieren (Art. 35 BV).

- **Verhältnis zu den Kantonen**

Die Bundesverfassung gibt überdies die Grundsätze der Ausgestaltung des Verhältnisses des Bundes zu den Kantonen vor (Art. 44 ff.). Insbesondere ist die kantonale Eigenständigkeit zu wahren und die Umsetzungsmodalitäten müssen der verfassungsmässigen Stellung der Kantone Rechnung tragen.

- **Inhaltliche Vorgaben**

In verschiedenen Bereichen macht die Bundesverfassung dem Gesetzgeber schliesslich inhaltliche Vorgaben oder beschränkt den Gesetzgebungsauftrag (z.B. auf die sogenannte Grundsatzgesetzgebung).

3.1.3 Zuständigkeit zum Vollzug

Die Vollzugskompetenz ist von den Rechtsetzungskompetenz zu unterscheiden. Bundesrecht wird dem Grundsatz nach von den Kantonen vollzogen (Art. 46 Abs. 1 BV). Wenn es sachlich geboten ist, kann der Vollzug ganz oder teilweise durch Organe des Bundes erfolgen.⁹⁴ Beim Erlass von Vollzugsregelungen gegenüber den Kantonen hat der Bundesgesetzgeber einen relativ grossen Spielraum, der wiederum eingeschränkt wird durch die Vorschrift, dass den Kantonen beim Vollzug 'möglichst grosse Gestaltungsfreiheit' zu belassen sei und die Vollzugsregelung den 'kantonalen Besonderheiten' und der 'finanziellen Belastung' der Kantone Rechnung zu tragen habe (Art. 46 Abs. 2 und 3 BV).

3.1.4 Verteilung der Vollzugskosten

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.⁹⁵ 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.

Wie gegebenenfalls eine solche, vom Grundsatz abweichende Kostenverteilung aussehen soll, ist von der Verfassung nicht vorgegeben, sondern dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen.

Nach den Prinzipien des Neuen Finanzausgleichs (NFA) muss die Kostenverteilung grundsätzlich von der Aufgabenteilung abhängig sein. Sind die Kantone allein zuständig, tragen sie die Kosten. Ist der Bund zuständig, kann er für den

⁹⁴ Vgl. dazu Knapp, a.a.O., S. 469, Rz. 71 ff.

⁹⁵ Vgl. dazu BBI 1997 I 213; Knapp, a.a.O., S. 471, Rz. 83.

reinen Vollzug auf die Kantone zurückgreifen. In diesem Fall tragen die Kantone in der Regel auch die Vollzugskosten.

3.1.5 Kompetenzen im Sicherheitsbereich

3.1.5.1 Genereller Auftrag (Art. 57 BV)⁹⁶

In Zusammenhang mit USIS ist primär der Begriff der Sicherheit gestützt auf Art. 57 BV massgebend. In der neueren Lehre wird die Ansicht vertreten, dass diese Bestimmung von einem umfassenden Sicherheitsbegriff ausgehe und die öffentliche Sicherheit zum Gegenstand aller Kompetenzwahrnehmung (bis hin zum Schutz vor den Gefahren der Technik und der Natur) durch die Behörde mache.⁹⁷ Damit würde Abs. 1 von Art. 57 BV zur reinen Programmbestimmung, welche kompetenzrechtlich ohne jede Bedeutung wäre. Tatsächlich weist Abs. 1 einen deutlich programmatischen Gehalt auf und nimmt keine wesentlichen sachlichen Kompetenzzuweisungen vor. Es ist aber auch zu beachten, dass die systematische Einordnung der Bestimmung im Kontext des Abschnittes 'Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz' doch eine gewisse sachliche und inhaltliche Tragweite nahelegt und die Ausdehnung auf den Schutz vor Naturgefahren, auf die soziale Sicherheit etc. eher ausschliesst.

Der Begriff Sicherheit im Sinne von Art. 57 BV wird zusammenfassend so verstanden, dass damit Massnahmen präventiver oder reaktiver Art zur Abwehr unrechtmässiger Einwirkungen auf Gemeinwesen, Bevölkerung und auf Einzelne gemeint sind.⁹⁸

3.1.5.2 Koordinationskompetenz (Art. 57 Abs. 2 BV)

Die Koordinationskompetenz gemäss Art. 57 Abs. 2 BV verpflichtet vorweg die Kantone untereinander zur Koordinierung ihrer Aktivitäten. Der Bund hat im Wesentlichen in zwei Bereichen eine Koordinationspflicht:

- Bei Fragen der inneren Sicherheit, welche eine gesamtschweizerische Koordination bedürfen.⁹⁹
- Bei der Koordination der Massnahmen, welche sowohl Kompetenzen der Kantone, als auch des Bundes berühren.

⁹⁶ Wortlaut von Art. 57 BV.

¹ Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.

² Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

⁹⁷ Alexander Ruch, Äussere und innere Sicherheit. in: Verfassungsrecht der Schweiz, a.a.O., S. 892, Rz. 8 f.; vgl. auch BBl 1997 I 399.

⁹⁸ Vgl. dazu grundsätzlich die Botschaft zu BWIS, in BBl 1994 II 1141 f.; zum Begriff der inneren Sicherheit vgl. a.a.O., S. 1137.

Zum Verhältnis der oft als Synonyma verwendeten Begriffe 'innere Sicherheit', 'Ruhe und Ordnung', 'öffentliche Ordnung und Sicherheit', 'verfassungsmässige Ordnung' etc. vgl. etwa Kurt Eichenberger, in: Kommentar BV, Art. 102, Rz. 150, sowie Urs Pfander, Garantie Innerer Sicherheit, Basler Dissertation, Chur und Zürich 1991, S. 19 ff. und dortige Hinweise; über das Verhältnis zum Polizeibegriff vgl. etwa Hans Georg Nussbaum, Übertragung kantonaler Aufgaben auf den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps, Ziff. 3.2.2 (Publikation geplant in 'LeGes - Gesetzgebung & Evaluation' voraussichtlich September 2002), sowie Pfander, a.a.O., S. 10 ff.

⁹⁹ Vgl. dazu Art. 42 Abs. 2 BV.

Beispiele für diese Koordinationsaufgabe des Bundes **zwischen den Kantonen** sind die folgenden:

- Vermittlung bei Kantonsgrenzen überschreitenden Einsätzen und gegenseitiger Hilfeleistung bei grösseren oder ausserordentlichen Ereignissen;
- Vermittlung und Beratung in allgemeinen Sachfragen (Ausbildung, Bewaffnung etc.);
- Erlass gesetzlicher Koordinationsbestimmungen wie etwa im Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (z.B. Art. 2 Abs.3, Art. 6, 7 und 10 BWIS).

Beispiele für die Koordination **zwischen dem Bund und den Kantonen** sind die folgenden:

- Vorgaben für Massnahmen gegenüber völkerrechtlich geschützten Personen und Objekten (z.B. Schutzmassnahmen für Botschaften);
- Vorgaben für die Zusammenarbeit der Kantone mit Bundesorganen (z.B. GWK, FWK) in deren Zuständigkeitsbereich;
- Erlass gesetzlicher Koordinationsbestimmungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Bundesinstitutionen bzw. mit der Aufgabenerfüllung durch Bundesorgane, z.B. Art. Art. 4 Abs. 2, Art. 8, 12, 13, 16 BWIS).

Die Koordinationskompetenz umfasst zusammenfassend kein direktes Weisungsrecht des Bundes gegenüber den Kantonen in deren Kompetenzbereich.

3.1.5.3 Innere und äussere Sicherheit

Bund und Kantone haben also einen gemeinsamen Schutzauftrag.¹⁰⁰ Die Unterscheidung zwischen 'äusserer' und 'innerer' Sicherheit findet sich¹⁰¹ in Art. 173 Abs. 1 lit. a und b sowie Art. 185 Abs. 1–3 BV, welche die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat umschreiben. Verfassungsrechtlich ist die – sachlich oft schwierige, aber vom Gesetzgeber und der Praxis¹⁰² weitergeführte – Unterscheidung insbesondere für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen von gewisser Bedeutung.

Gegenstand der äusseren Sicherheit sind die Bereiche, die in engem Zusammenhang mit den auswärtigen Angelegenheiten und der damit verbundenen 'Wahrung der Unabhängigkeit' gemäss Art. 54 BV, der guten Beziehungen zu anderen Staaten stehen. Diese Bestimmung weist die Kompetenzen ausdrücklich dem Bund zu; dies gilt auch für den Bereich der Landesverteidigung.¹⁰³ Als Ausfluss davon gilt etwa die Bundeskompetenz zum Erlass von Regelungen über den Schutz der Landesgrenze sowie zur Überwachung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs.¹⁰⁴ Sobald allerdings der Schutz der äusseren Sicherheit dauerhafte und weiter reichende Bundesregelungen im Inland erfordert, verlangt die Lehre dafür eine spezifische Verfassungs-

**Äussere Sicherheit:
Kompetenz beim
Bund**

¹⁰⁰ Art. 57 Abs. 1 BV.

¹⁰¹ Vgl. dazu aArt. 85 Ziff. 6 und 7 sowie aArt. 102 Ziff. 9 und 10 der aBV vom 29. Mai 1874; vgl. auch Dietrich Schindler, in: Kommentar BV, Art. 8, Rz. 37, Art. 85 Ziff. 5/6, Rz. 70 und Art. 102 Rz. 129, sowie Eichenberger, a.a.O., Art. 102, Rz. 149 ff.

¹⁰² Vgl. dazu Art. 4, 5 und 8 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) sowie BBI 1994 II 1137 ff. und dortige Hinweise.

¹⁰³ Ruch, a.a.O., S. 896, Rz. 26 ff. und dortige Hinweise; BBI 1997 I 399.

¹⁰⁴ Vgl. dazu Nussbaum, a.a.O., Ziff. 3.2.5.

grundlage¹⁰⁵; als Beispiel wird etwa die Regelung des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländern (Art. 121 BV) genannt.

Sollte im Falle eines Beitritts zu Schengen/Dublin aufgrund der entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen eine statische Kontrolle des grenzüberschreitenden Personenverkehrs auf der Grenze entfallen, würde sich die Frage stellen, inwiefern die Regelung sogenannter kompensatorischer Massnahmen im Inland noch in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Die Zoll- und Warenkontrollen dagegen bleiben bestehen.

Soweit es sich dabei um einen blossen Ersatz für die unmittelbare Personenkontrollen an der Grenze handelt, ist davon auszugehen, dass der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die äussere Sicherheit auch für den Erlass entsprechender Regelungen zuständig bleibt. Bedingen die Regelungen aber weitergehende Umstrukturierungen für das geltende System der inneren Sicherheit, wird – in Analogie etwa zum Ausländer- und Asylrecht – für eine solche Gesetzgebung eine spezifische Verfassungsgrundlage erforderlich sein.

Die Beurteilung hängt dabei weniger von der räumlichen Geltung einer solchen Regelung ab, sondern davon, wie weit die Kontrolltätigkeit materiell in die bisherigen Regelungen der Kantone zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingreift bzw. diese überlagert.

Eine vollständige bundesrechtlich geregelte Weiterführung aller sicherheitspolizeilichen Aktivitäten, welche das Grenzschutzkorps bis heute vertraglich im Auftrag der Kantone wahrgenommen hat¹⁰⁶, dürfte sich kaum auf die Kompetenzen des Bundes im Bereich der äusseren Sicherheit abstützen lassen.

Der inneren Sicherheit sind alle Sicherheitsbereiche zuzurechnen, die nicht in Zusammenhang mit den auswärtigen Angelegenheiten stehen. Die Zuständigkeit über diesen Bereich fällt primär den Kantonen zu. Der Bund benötigt für sein Handeln im Bereich der inneren Sicherheit eine spezifische Grundlage in der BV.¹⁰⁷ Diese Grundlage muss die Befugnisse des Bundes ausdrücklich oder implizit umschreiben.

**Innere Sicherheit:
Primäre Zuständigkeit
bei den Kantonen**

Entsprechend differenziert fällt die tatsächliche Kompetenzverteilung in der inneren Sicherheit im Bereich der Rechtsetzung und des Vollzugs aus. So gilt es als inhärente Zuständigkeit des Bundes, auch im Innern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen.¹⁰⁸ Die Rolle der kantonalen Vollzugsorgane bei der Realisierung entsprechender Schutzmassnahmen ergibt sich im Wesentlichen aus den Regelungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit¹⁰⁹ sowie des Garantiesetzes.¹¹⁰

¹⁰⁵ Ruch, a.a.O., S. 896, Rz. 28, mit weiteren Hinweisen.

¹⁰⁶ Vgl. Nussbaum, a.a.O., Ziff. 1 und 4.3.

¹⁰⁷ Ruch, a.a.O., S. 898, Rz. 33 und dortige Hinweise; BBI 1997 I 399, sowie Nussbaum, a.a.O., Ziff. 3.2.3 und 3.2.4.

¹⁰⁸ Vgl. etwa Ruch, a.a.O. und dortige Hinweise; BBI 1994 II 1201.

¹⁰⁹ Ausdrückliche Teilzuständigkeiten des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit enthalten z.B.:

- die Kompetenz zur Strafrechtsgesetzgebung (Art. 123 BV),
- die Kompetenz im Bereich des Strassenverkehrs (Art. 82 Abs. 1 BV),
- die Koordinationsklausel von Art. 57 Abs. 2 BV,

3.1.6 Vertragliche Möglichkeiten

Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben.¹¹¹ Es handelt sich um eine allgemeine wechselseitige Solidaritätspflicht, welche bei der Zusammenarbeit der Gemeinwesen eine kooperative Grundhaltung verlangt.¹¹² Dies betrifft sowohl die alltägliche praktische Zusammenarbeit, als auch das Zusammenwirken beim Erlass und Vollzug formeller Regelungen.

Die Kantone können insbesondere die Wahrnehmung übergeordneter Aufgaben mittels Vertrag gemeinsam regeln. Der Bund kann sich 'im Rahmen seiner Zuständigkeiten'¹¹³ an solchen Verträgen beteiligen. Die verfassungsmässige Aufteilung der Kompetenzen kann mit anderen Worten weder durch die gegenseitige Unterstützungspflicht zwischen Bund und Kantonen, noch durch Verträge des Bundes mit den Kantonen abgeändert werden.¹¹⁴ Denkbar sind Verträge zwischen Bund und Kantonen vor allem im Bereich sogenannter paralleler Kompetenzen¹¹⁵, wie sie im Bereich der inneren Sicherheit vorliegen.

3.2 Grundlagen der Ressourcenberechnungen

3.2.1 Arbeitsweise

Bei der Berechnung der sicherheitspolizeilichen Lücke und den finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Varianten arbeitete die Teilprojektgruppe Ressourcen mit einem Experten zusammen, der einen separaten Ressourcenbericht vorlegte.¹¹⁶ Dieser Bericht wurde im Lichte der Resultate und Vorgaben aus den Teilprojektgruppen Strategie und Recht gesamthaft eingeordnet und das Resultat vom Projektausschuss genehmigt.¹¹⁷

-
- die Bestimmung über den Armee-Einsatz zum Schutz der inneren Sicherheit in Art. 58 Abs. 2 und 3 BV,
 - der Bahn-, Schiffs- und Luftverkehr (Art. 87 BV),
 - die Regelung über die Kernenergie sowie der besondere Schutz entsprechender Anlagen (Art. 90 BV),
 - die Bestimmungen über die Landesversorgung in (Art. 102 BV),
 - die Regelung über den Missbrauch von Waffen und den Verkehr mit Kriegsmaterial (Art. 107 BV),
 - sowie die Organkompetenzen für den Fall der schweren Störung der inneren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. c und 185 Abs. 3 BV).

¹¹⁰ GarG; SR 170.21.

¹¹¹ Art. 44 Abs. 1 und 2 BV.

¹¹² Thomas Fleiner / Alexander Misic, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in: Verfassungsrecht der Schweiz, a.a.O., S. 439, Rz. 31; BBI 1997 I 208.

¹¹³ Vgl. dazu Art. 48 BV.

¹¹⁴ Vgl. Peter Hänni, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Verfassungsrecht der Schweiz, a.a.O., Siehe. 454, Rz. 42.

¹¹⁵ Hänni, a.a.O., S. 454, Rz. 42; zu den Verträgen im Sicherheitsbereich siehe insbesondere Nussbaum, a.a.O., Ziff. 4.2.

¹¹⁶ Vgl. 'Die Ressourcen von USIS III, Personal- und Finanzbedarf zur Lösung der Kernprobleme Lücke', Bericht vom 12. Juli 2002 von Peter Hug.

¹¹⁷ Wo Vertreter des VBS mit der Beurteilung nicht einverstanden waren, wird es ausdrücklich im vorliegenden Bericht erwähnt, verbunden mit der Begründung, weshalb USIS zu anderen Schlüssen gelangt.

3.2.2 Definitionen der Begriffe im Ressourcenbereich

3.2.2.1 Personalkosten

Als Personalkosten werden die Brutto-Löhne der Einsatzkräfte einschliesslich Arbeitgeberanteile definiert, d.h. Aufwendungen für die Löhne der Einsatzkräfte mitsamt Abgeltungen für Überzeit, Ortszuschläge, Betreuungszulagen und Arbeitgeberanteile an die Sozialversicherungen, die berufliche Vorsorge und allfällige weitere Versicherungsprämien.

3.2.2.2 Personal-Vollkosten

Als Personal-Vollkosten werden die budgetwirksamen Grenzkosten verstanden, die einer bestehenden Institution erwachsen, wenn sie zusätzliche Einsatzkräfte einstellt oder entsendet. Neben den Brutto-Löhnen plus Arbeitgeberanteilen fallen weitere Personal-Nebenkosten wie Zulagen für Unterkunft, Verpflegung und weitere Spesen, Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung, persönliche Ausrüstung (Uniform/Dienstkleider und Waffen) und die Arbeitsplatzkosten in Betracht.

3.2.2.3 Overhead-Kosten

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 Personenschutzbeauftragte) beitragen.

3.2.2.4 Budget-Vollkosten

Als Budget-Vollkosten werden die Aufwendungen verstanden, die eine Institution alles in allem zu erbringen hat, die Einsatzkräfte organisiert und unterhält. Zusätzlich zu den Personal-Vollkosten und den Overhead-Kosten fallen bei der Institution weitere Infrastruktur-Kosten an, insbesondere Sachleistungen, die auf Stufe Korps für Fahrzeuge und Führungs- und Einsatzmittel zu erbringen sind, einschliesslich Informatik, Kommunikation und Logistik.

3.2.3 Unterschiedliche Budgetierung

Die Kantone und Städte weisen den Budgets und Rechnungen der Kantons- bzw. Stadtpolizeien höchst unterschiedliche Aufwendungen zu. Die Stadt Bern beispielsweise nimmt interne Verrechnungen vor, in denen Leistungen anderer Direktionen zugunsten der Stadtpolizei im Umfang von fast CHF 5 Mio. oder 6.2% des ausgewiesenen Polizei-Gesamtaufwandes berücksichtigt werden. Auch die Rechnungen der Kantone Bern und Zürich weisen unter 'Kantonspolizei' beispielsweise Ausgaben für Miete, Pacht und Unterhalt von Liegenschaften sowie für Heizung, Strom, Wasser und Abwasser auf.

Kantone, Städte

Beim Bund werden die genannten Aufwendungen nicht dezentral, sondern etwa die Passivzinsen werden zentral bei der Finanzverwaltung aufgeführt und die Aufwendungen für Unterhalt sowie Miet- und Pachtzinse von zivilen Gebäuden werden ebenfalls zentral beim Bundesamt für Bauten und Logistik ausgewiesen.

Bund

3.2.4 Nicht einbezogene Kostenelemente

Nicht einberechnet werden die Investitionen in neue Gebäude und weitere Gemeinkosten, die in der institutionellen Gliederung von Voranschlag und Rechnung des Bundes üblicherweise nicht dem Aufwand einzelner Bundesämter zugerechnet werden.

Investitionen in Gebäude und weitere Gemeinkosten

Nicht eingeschlossen in die Berechnungen sind auch Anfangs- und Ersatzinvestitionen für Grosssysteme, wie neue Funkanlagen oder neue Informatiksysteme. Berücksichtigung finden aber als Teil der Arbeitsplatz- und der Infrastrukturkosten die laufenden Ersatzbeschaffungen und die Aufwendungen für den Unterhalt.

Anfangs- und Ersatzinvestitionen in Grossbeschaffungen

Detaillierte Berechnungen zur Effizienz, d.h. zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der zur Diskussion stehenden Träger sind nicht möglich. Es werden aber anhand der folgenden drei Kriterien, einige allgemeine Überlegungen zur Optimierungsproblematik angestellt:

Effizienz

- Bezüglich Personal ist ein Optimum dann erreicht, wenn die vom Beschäftigten maximal erreichbare Produktivität seiner Funktion entspricht. Weichen Ausbildungsgrad, Aufgabenbereich, das Mass der betrieblichen Anforderungen, Verantwortung und damit der Lohn von der gestellten Aufgabe ab, so entstehen Zusatzkosten

Produktivität

- entweder aufgrund entgangener Nutzeneffekte infolge ungenügender Produktivität
- oder aufgrund verschwendeter potentieller Produktivität infolge ungenutzter Qualifikationen.

- Mit Bezug auf die Trägerinstitution ist das Optimum dann erreicht, wenn die von ihr maximal erreichbare Leistung dem Anforderungsprofil der gestellten Aufgabe möglichst nahe kommt. Dieses Kriterium ist bei einem gewissen Spezialisierungsgrad der Institution eher erfüllt als bei einer allzu grossen Bandbreite des Leistungsangebots. Ein begrenztes Mass an Multifunktionalität bereichert eine Institution. Wird dieses Mass überschritten, so führt dies zu Mehrkosten, da für eine Vielzahl von Aufgabenbereichen entsprechende Qualifikationen bereitzustellen sind, die dann doch nur zeitweise genutzt werden.

Spezialisierungsgrad

- Der Bereitschaftsgrad bildet im Polizeibereich einen entscheidenden Kostenfaktor. Die Aufrechterhaltung einer hohen Bereitschaft für Ereignisse, die selten eintreffen, ist kostspielig, wenn Institution und Personal zwischenzeitlich nicht gemäss seinen Qualifikationen und damit seiner potentiellen Produktivität eingesetzt werden können. Hier ist das Optimum dann erreicht, wenn Institution und Personal auch zwischen zwei grösseren Ereignissen Leistungen erbringen, die den Qualifikationen entsprechen.

Bereitschaftsgrad

Keine Berechnungen, aber gewisse allgemeine Überlegungen lassen sich für die Kosten- und Nutzeneffekte bei Dritten anstellen. Solche Effekte können erhebliche Grössenordnungen annehmen. Bei den Nutzeneffekten sei auf die wirtschaftliche Belebung in den Standortregionen bei grösseren Ereignissen¹¹⁸

Kosten- und Nutzeneffekte bei Dritten

¹¹⁸ Gemäss einer am 10. Juli 2002 in Zürich der Öffentlichkeit vorgestellten Studie zur Bedeutung des WEF in Davos erzielen die Standortgemeinden Mehreinnahmen von CHF 22 bis 23 Mio. Gesamtschweizerisch sind es rund CHF 42 Mio. Mehreinnahmen (vgl. Die Südostschweiz, 11. Juli 2002).

und auf die Nutzeneffekte hoher Sicherheitsstandards für das Gemeinwesen hingewiesen.

Keine Berücksichtigung finden die budgetwirksamen Erträge aus der Polizeiarbeit, sei es in Form von Bussen, Gebühren, Sicherstellungen oder Beschlagnahmen.¹¹⁹

**Budgetwirksame
Erträge aus der
Polizeiarbeit**

Bedeutende Dimensionen können die von Dritten getragenen Kosten annehmen. Diese extrabudgetären Kosten fallen insbesondere dort ins Gewicht, wo das Personal nicht über den Arbeitsmarkt, sondern aufgrund von rechtlichen Bestimmungen rekrutiert wird, wie z.B. im Falle der Wehrpflicht.¹²⁰

**Extrabudgetäre
Kosten**

3.2.5 Fehlende systematische Erhebungen

Es gibt in der Schweiz keine systematischen Erhebungen über Bestände und Finanzen der Polizei. Der Hauptgrund liegt im föderalistischen Aufbau der Polizeibehörden und dem Fehlen eines entsprechenden Auftrags des Bundesamts für Statistik.

Bei den Kantonen und den Gemeinden gibt die Exekutive in ihren jährlichen Verwaltungs- bzw. Geschäftsberichten über die polizeiliche Tätigkeit Auskunft. Hier sind wesentliche Informationen über die Finanzen und zum Teil auch über die Bestände der Polizei enthalten. Die Interpretation der Daten ist schwierig und es ist nahezu ausgeschlossen, aussagekräftige Vergleiche zu ziehen, denn:

**Verwaltungs- und
Geschäftsberichte
der Kantone und
Städte**

- Die Art und Weise der Kontenführung ist uneinheitlich.
- Den einzelnen Polizeibehörden unterstehen verschiedene Ämter und Abteilungen, deren Personalbestände und Finanzen nicht einzeln ausgewiesen werden.
- Einzelne Kantone wie Solothurn verfügen im Polizeibereich über ein Globalbudget, was die Transparenz zusätzlich vermindert.¹²¹

3.2.6 Polizeibestände der Schweiz

Gestützt auf jährliche Umfragen bei den 26 Kantonen und Halbkantonen sowie in 25 Städten¹²² verfügt das BAP seit 1979 über eine Statistik der Polizeibestände in der Schweiz. Sie ist gegliedert nach vereidigten Korpsangehörigen, Beamten mit voller polizeilicher Grundausbildung, davon Kripo/Fahndung, Polizeianwärter, Politessen und nicht vereidigtem Zivilpersonal. Seit 1998 werden auch die Polizeibestände für den friedlichen und unfriedlichen Ordnungsdienst und die Interventionseinheiten separat erfasst.

**Polizeibestände
gemäss Bundesamt
für Polizei**

¹¹⁹ Die Einnahmen auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden sind im Bericht USIS I, S. 93 f. tabellarisch festgehalten.

¹²⁰ Hier sind die persönlichen, nicht abgegoltenen Kosten der Wehrpflichtigen und deren Arbeitgeber zu erwähnen. Die Opportunitätskosten der Wehrpflicht werden in keinem öffentlichen Haushalt ausgewiesen. Ein Teil der Abgeltungen wird als Sozialversicherung deklariert (Erbversetzungsordnung).

¹²¹ So entfällt hier etwa die Unterscheidung von Personalkosten und Sachausgaben. Der Leistungsauftrag wird überdies nicht monetär, sondern in Stunden oder Anzahl Massnahmen definiert.

¹²² Die Städte Zürich, Winterthur, Bern, Biel, Thun, Luzern, Solothurn, Olten, Grenchen, St. Gallen, Chur, Aarau, Baden, Lugano, Locarno, Lausanne, Sion, Sierre, Martigny, Monthey, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Delémont und Porrentruy.

Diese Erhebung weist gewisse Mängel auf.¹²³ Die Erstellung einer Personalstatistik der Polizeibehörden der Gemeinden, Kantone und des Bundes sowie der an der Gewährleistung der inneren Sicherheit beteiligten Institutionen (Grenzwachtkorps, Aufgabenerfüllung durch Outsourcing usw.) würde gemäss Einschätzung des Bundesamtes für Statistik zwei Personen für rund zwei Jahre beschäftigen. Die Fortschreibung könnte mit einer halben Stelle realisiert werden. Bedingung wäre die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Rahmen der Verordnung zur Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes.

Polizeibestände in der Schweiz (Kantons- und Stadtpolizeien) 1998–2002¹²⁴

	Vereidigte Korpsangehörige	davon Polizeibestände für den Ordnungsdienst	davon Angehörige von Interventionseinheiten	Nicht vereidigtes Zivilpersonal
1.1.1998	14'367	7'987	774	2'415
1.1.1999	14'156	7'592	758	2'562
1.1.2000	14'500	7'708	757	2'562
1.1.2001	14'884	7'245	780	2'234
1.1.2002	14'847	7'448	757	2'365

Trotz der relativen Bedeutung der Zahlen lassen sich gewisse Trends ableiten. So stieg die Anzahl vereidigter Korpsangehöriger zwischen 1998 und 2002 in der Schweiz um 480 Stellen auf 14'847. Rund die Hälfte der vereidigten Korpsangehörigen können für den Ordnungsdienst eingesetzt werden, davon jeder Zehnte ist Angehöriger einer Interventionseinheit. Die grossen Schwankungen bei den Beständen für den Ordnungsdienst dürften auf uneinheitliche Definitionen zurückzuführen sein.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung gibt im Rahmen ihrer jährlichen Statistik 'Öffentliche Finanzen der Schweiz' Zahlen über Aufwand und Ertrag der öffentlichen Haushalte bekannt.

Aufwand für die Polizei (1998)

Aufwand:	in Mio. CHF
Bund:	83.258
Kantone:	2'135.453
Gemeinden:	767.507
Total:	2'986.218

Gemäss Bundesamt für Statistik betreffen rund 80% der Ausgaben für die Polizei den Personalaufwand.¹²⁵

¹²³ Eine Dokumentation zu Erhebungsweise und -änderungen im Laufe der Zeit und die Definition der berücksichtigten Polizeikorps fehlen. Die kleineren Polizeikorps der Gemeinden werden nicht erfasst. Nicht erfasst ist überdies die Frage, ob Stellen (Vollzeitäquivalente) oder Personen (einschliesslich Teilzeitbeschäftigte) erhoben wurden und ob es sich um Soll- oder Ist-Bestände handelt.

¹²⁴ Quelle: Bundesamt für Polizei.

Zwischen 1990 und 1998 stiegen die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Polizei nach Abzug der Teuerung jedes Jahr real um 0.6% an. Die Wachstumsrate der Polizeiausgaben lag somit leicht über jener des Bruttoinlandprodukts der Schweiz (0.5%).¹²⁶

3.2.7 Polizeikosten und Polizeidichte der Schweiz im europäischen Vergleich

3.2.7.1 Die Statistik des Europarates

Der Europarat lancierte 1996 das Projekt European Sourcebook of Crime and Criminal Justice¹²⁷ mit dem Ziel, in den Mitgliedstaaten Daten zur Straffälligkeit und zu den Strafverfolgungsbehörden zu erheben. 1999 wurden die ersten Ergebnisse veröffentlicht. Ausführlich wurde darin auf die Schwierigkeiten der Datenerhebung und die grossen Abweichungen der in den verschiedenen Ländern verwendeten Definitionen hingewiesen. Die gestützt darauf veröffentlichte Darstellung der Polizeibestände in den verschiedenen europäischen Staaten und den Finanzaufwand für die Polizei zeigt für unser Land was folgt:

*Polizeistatistik des
Europarates*

Mit 198 Polizeibeamten und 40 Zivilbeamten pro 100'000 Einwohner/innen ist die Schweiz bezüglich Polizeidichte im unteren Mittelfeld der europäischen Staaten anzusiedeln.¹²⁸

*Geringe Polizeidichte,
hohe Kosten*

Die Schweiz weist mit einem grossen Abstand den europäischen Spitzenwert im Bereich der jährlichen Ausgaben für die Polizei aus. Kein anderes Land gibt –im Verhältnis zu seiner Bevölkerung –so viel für die Polizei aus. Der Wert für die Schweiz liegt bei 25.165 Mio. Euro pro Jahr und 100'000 Einwohner. Das zweitplatzierte Land, Luxemburg, folgt mit einem überaus deutlichen Abstand mit 14.763 Mio. Euro pro Jahr.¹²⁹

3.2.7.2 Mögliche Gründe für die höchsten Polizeikosten europaweit

Die Gründe für diese mit Abstand höchsten Polizeikosten europaweit wurden nie untersucht. Sie dürften sicher zu einem bedeutenden Teil auf das hohe Lohnniveau in unserem Land zurückzuführen sein. Weiter dürfte die Tatsache, dass 26 Kantons- und zahlreiche Stadt- und Gemeindepolizeikorps nebeneinander und jedes Korps auf seine Art die Polizeiarbeit auf ihrem Gebiet selbständig erfüllen, die Kosten erhöhen.

¹²⁵ Auch diese Zahlen sind jedoch relativ, insbesondere sind die Definitionen zu wenig geklärt (vgl. Bundesamt für Statistik, Daniel Fink, 16. April 2002).

¹²⁶ Öffentliche Finanzen der Schweiz. Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Funktionen, 1998, Bern: EFD, Juni 2000, S. 4.

¹²⁷ Council of Europe: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice, 1999, http://www.europeansourcebook.org/esb/sourcebook_start.htm.

¹²⁸ Vgl. Council of Europe: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice, 1999, Table 1.B.3: Police staff and expenditure in 1995: Die Polizeidichte der Schweiz ist mit Dänemark (197/56) und den Niederlanden (197/63) vergleichbar. Die beiden Spitzenreiter sind Nordirland (718/171) und Zypern (519/5).

¹²⁹ Vgl. Council of Europe: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice, 1999, Table 1.B.3: Police staff and expenditure in 1995: In dieser Studie des Europarats sind die Werte in Ecu angegeben; 1 Ecu = 1 Euro.

Die parallelen Infrastrukturen sind kostenintensiv und signalisieren ein respektables Synergiepotential.

Hinzuzufügen ist, dass die Personalkosten im Polizeibereich den grössten Ausgabeposten ausmachen. Dabei fallen Führungskräfte besonders dann ins Gewicht, wenn das gesamte Korps relativ klein ist. Da jedes Polizeikorps eine eigene Führungs- und Stabsorganisation benötigt, dürfte auch dies das Gesamtsystem verteuern.

Auch in USIS I wurden diesbezüglich einige Hinweise gegeben: Im Bereich der inneren Sicherheit wird gesamtschweizerisch oft nicht einheitlich agiert. Dies führt für die Behörden zu einer höheren finanziellen Belastung und gesamthaft zu einem Nachteil gegenüber der Gegenseite in den Bereichen Speditivität und Effizienz. Unter dem Revisionsbedarf im System der inneren Sicherheit wird u.a. festgestellt, dass es zurzeit für Polizeibehörden auf Stufe Bund und Kantone keine durchgehend institutionalisierte Ausbildung, Ausrüstung und Infrastruktur gebe und diese – von wenigen Ausnahmen abgesehen – von jedem kantonalen oder gar städtischen Korps selbständig evaluiert und beschafft würden. Die Konsequenz davon ist eine Vielzahl unterschiedlichster Systeme und Mittel, die untereinander nicht kompatibel sind, was sich vor allem im gemeinsamen Einsatz verschiedener Korps von der Führung, der Kommunikation und dem Mitteleinsatz her als problematisch erweist. Bund Kantone benützen für die polizeiliche Datenbearbeitung unterschiedlichste Informationsverarbeitungssysteme. So sind keine Synergien möglich, weder bei der Analyse, noch im Einsatz, und der daraus resultierende personelle und finanzielle Aufwand ist gross. 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.¹³⁰

Die Gründe für die hohen Polizeikosten liegen also nicht zwingend im föderalistischen System, sondern im Umstand, dass die Kantone zu wenig einheitlich agieren.

Im ebenfalls föderalistisch organisierten Deutschland sind z.B. seit den 1970-er Jahren der Bundesgrenzschutz und die Polizeien der Länder gleich ausgerüstet, uniformiert (mit Ausnahme der Armabzeichen), besuchen z.T. gemeinsame Ausbildungen, arbeiten oft zusammen bei Grosseinsätzen, haben die gleichen Funksysteme etc.

3.2.8 Polizeidichte im interkantonalen Vergleich

Interkantonal weist die Schweiz deutliche Unterschiede in der Polizeidichte auf, was sicherlich auch mit den unterschiedlichen Bedürfnissen an die Polizei bzw. den verschiedenartigen Aufgaben in den Kantonen zusammenhängt. Es wurden alle Polizeikorps, die in den Erhebungen des Bundesamtes für Polizei figurieren, aus dem Jahre 2001 einberechnet. Die Daten über die Bestände stam-

¹³⁰ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 11 f. und S. 51.

men von den Polizeikorps der Kantone und Städte. Nicht enthalten sind die kleineren Gemeindepolizeikorps. Unter Polizeiangehörigen werden neben den vereidigten Korpsangehörigen auch die Polizeianwärter, die Politessen und das nichtvereidigte Zivilpersonal der Polizei mit einberechnet.

Kanton	Wohnbevölkerung	Polizeiangehörige	Polizeidichte (Wohnbevölkerung pro Polizeiangehöriger)
Basel-Stadt	190'117	978	194
Genf	415'505	1'590	261
Zürich	1'238'525	4'485	276
Neuchâtel	166'707	561	297
Uri	34'160	105	325
Zug	100'241	281	357
Graubünden	188'259	493	382
Tessin	304'936	794	384
Fribourg	239'886	571	420
Jura	67'313	160	421
Bern	953'310	2'227	428
Waadt	633'981	1'460	434
Schaffhausen	72'840	163	447
Wallis	274'476	568	483
Luzern	348'105	713	488
Glarus	38'014	70	543
Solothurn	242'848	443	548
Basel-Landschaft	258'715	467	554
St. Gallen	450'927	807	559
Appenzell I. Rh.	14'711	25	588
Appenzell A. Rh.	52'945	86	615
Obwalden	32'488	52	625
Thurgau	227'558	360	632
Nidwalden	37'391	56	668
Schwyz	130'266	193	675
Aargau	546'115	685	797
Total	7'260'339	18'393	
Durchschnittliche Polizeidichte			395

3.3 Berichtskonzept

Die Kernprobleme wurden im Bericht USIS II in der Reihenfolge Lücke (Kapitel 4), Regionalisierung (Kapitel 5) und Grenze (Kapitel 6) dargestellt. Die Ausführungen zur Bahnsicherheit figurierten unter Ziff. 3.4 und enthielt drei Varianten, die Bundesrat und KKJPD im Herbst 2001 noch nicht zur Entscheidung im Rahmen der groben Soll-Varianten vorgelegt werden konnten. Die Grundentscheidungen in den Kernproblemen Lücke und Grenze wären sonst teilweise präjudiziert worden.

Im vorliegenden Bericht können die Entscheidungsgrundlagen für alle Kernprobleme in rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und personeller Hinsicht dargelegt werden. Eine sinnvolle Gesamtlösung im System der inneren Sicherheit der Zukunft muss die jeweiligen gegenseitigen Auswirkungen unter den Kernproblemen berücksichtigen. Es konnten nicht alle Varianten, Modelle und Sze-

narien in den jeweiligen Kernproblemen einander gegenübergestellt werden. Diese Interdependenzen müssen im Rahmen der Weiterbearbeitung von USIS dargelegt werden.

Um die Abfolge der Entscheidungen sinnvoll zu gestalten und den Abhängigkeiten der Kernprobleme untereinander auf logische Art Rechnung zu tragen, ist das Kernproblem Grenze vorab darzustellen. Die Entscheidungen in diesem Bereich sind unter Berücksichtigung der verschiedenen Szenarien mit Schengen/Dublin, ohne Schengen/Dublin, in EU sind vorab zu treffen. Sie haben auch in zeitlicher Hinsicht Einfluss auf die anderen Kernprobleme und das künftige System. Im Anschluss an das Kernproblem Grenze müssen Grundsatzentscheidungen im Bereich Lücke und Bahnpolizei fallen. Die Regionalisierung polizeilicher Aufgaben gelangt am Schluss zur Darstellung. Hier sind aktuell lediglich grundsätzliche Ausführungen möglich.

Kapitel 4 stellt das Kernproblem Grenze dar, Kapitel 5 das Kernproblem Lücke und in Kapitel 6 wird die Bahnsicherheit thematisiert. Kapitel 7 beschreibt die Regionalisierung polizeilicher Aufgaben in der Schweiz.

4 Kernproblem Grenze

4.1 Grenzkontrollen in der Schweiz heute

Im Raum entlang der Schweizer Grenze unterhält das GWK 105 Grenzwachtposten und 33 mobile Posten. Neben der Warenkontrolle führt das GWK gestützt auf ein Kreisschreiben des EJPD von 1964 an der Grenze zudem Personenkontrollen durch. Eine Ausnahme dazu bildet die Personenkontrolle an den internationalen Flughäfen und im internationalen Bahnverkehr, die von den Polizeikörpern durchgeführt werden. Gestützt auf Vereinbarungen mit den Grenzkantonen hat das GWK an der Grenze zusätzliche polizeiliche Aufgaben übernommen. Ausser Zürich und Tessin¹³¹ haben alle Grenzkantone entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen. Sie wurden seitens der Polizei zum Teil vom zuständigen Regierungsrat und zum Teil vom Polizeikommandanten unterzeichnet.

4.1.1 Kontrollen an der Grenze: Stichproben

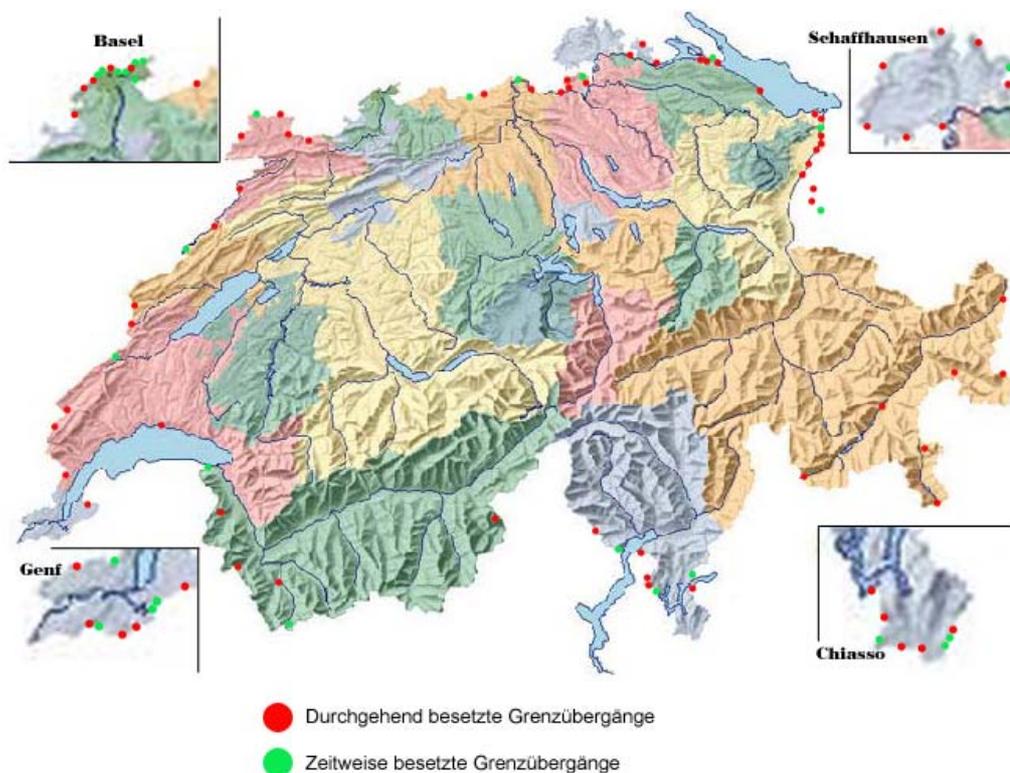
Die Grenzkontrollen in der heutigen Situation sind nicht – wie zuweilen angenommen wird – ein dichter Kontrollgürtel entlang der Grenze, sondern sie beschränken sich mit Bezug auf den Betrieb rund um die Uhr auf insgesamt lediglich 30 Grenzübergänge, die besonders rege benützt werden. 73 weitere Grenzübergänge sind nicht rund um die Uhr besetzt. Aufgrund der Personalknappheit ging das Grenzwachtkorps schon vor einiger Zeit dazu über, mobile Kontrollen im Grenzraum durchzuführen.¹³²

Das Ziel für die Zukunft ist es nicht, eine möglichst lückenlose Kontrolle zu erreichen, schon deshalb nicht, weil es an der Grenze dann zu langen Wartezeiten kommen würde. Vielmehr müssen die Grenzkontrollen der Zukunft überraschend, vernetzt, stark und effizient sein und sich nach der jeweiligen Bedrohungslage ausrichten.

Die folgende Karte illustriert die heutige Lage im Bereich der Kontrollen an den offiziellen Grenzübergängen:

¹³¹ Eine Vereinbarung des Kantons Tessins mit dem Grenzwachtkorps ist ausgearbeitet und wird voraussichtlich in nächster Zeit unterzeichnet.

¹³² Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, die heutigen Grenzkontrollen bei durchschnittlich 700'000 Grenzübertritten pro Tag, wovon 150'000 Grenzgänger, sowie 320'000 Fahrzeugen sind, könnten trotz dem beachtlichen Leistungsausweis des GWK nicht mehr jenen Sicherheitskordon bieten, der von ihnen erwartet werde. Sie beschränkten sich letztlich auf Stichproben (vgl. Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion 'Schengen, Gewinn für die innere Sicherheit der Schweiz?' vom 19. März 2001 (01.3090)).



Quelle GWK, August 2002

4.1.2 Seit Jahren zu wenig Personal

Wie bereits in USIS I¹³³ und USIS II¹³⁴ dargestellt, hat das GWK seit Jahren deutlich zu wenig Personal und wird vom FWK seit 1998 permanent mit 100 Einsatzkräften unterstützt, um den Unterbestand von 200 Kräften einigermaßen zu entschärfen.¹³⁵ In USIS II wurde empfohlen, den Personalunterbestand beim GWK unverzüglich auszugleichen. Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, USIS müsse abgewartet werden, bevor solche Entscheidungen getroffen werden könnten.¹³⁶ In einem Brief an den Regierungsrat des Kantons Aargau stellte das EFD am 16. Januar 2002 fest, dass der an sich unbestrittene Personalmehrbedarf des GWK vorläufig zurückstehen müsse.

Die allfällige Aufstockung des GWK hätte vor allem im europäischen Verbund Erfolg. Die meisten 'illegalen' Einwanderer betreten die Schweiz legal mit ihren Ausweispapieren, die sie nach dem Grenzübertritt wegwerfen, um damit ihre Herkunft zu verschleiern und die Rückführung zu erschweren. Im Falle eines Anschlusses an Schengen und Dublin wäre es künftig möglich, im SIS über aktuelle europaweite Fahndungen gegen bestimmte Personen Auskunft zu

¹³³ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 59 ff.

¹³⁴ Vgl. dazu Bericht USIS II, 65, 79.

¹³⁵ Vgl. dazu Kapitel 5.8.3. Der Effektivbestand des GWK betrug im April 2002 ohne Aspiranten 2'006 Kräfte.

¹³⁶ Gemäss Schriftwechsel mit dem Kanton Zürich vom Sommer 2001 erklärte der Bundesrat unter anderem, der unbestrittene Mehrbedarf des GWK habe neben den Personalbegehren des EJPD zur Umsetzung der Effizienzvorlage hohe Priorität. Die zukünftige Positionierung des GWK im Sicherheitskonzept Schweiz, welches zur Zeit durch USIS geprüft werde, sei abzuwarten.

erhalten und im Eurodac über die Fingerabdrücke bei Asylsuchenden gegebenenfalls nachzuweisen, dass sie schon in einem anderen europäischen Staat ein Asylgesuch gestellt haben. In dieses sichere Drittland können sie dann auch zurückgeführt werden.

Die quantitative Erhöhung des Personals an der Grenze in der Schweiz erhöht also die Effizienz der Grenzkontrollen nur bedingt. Das Personal sollte zusätzlich erkennen können, ob nach jemandem z.B. europaweit gefahndet wird oder ob jemand bereits im EU-Raum ein Asylgesuch gestellt hat.

Das GWK hat mit den meisten der 15 Grenzkantone¹³⁷ Vereinbarungen über die polizeiliche Aufgabenerfüllung an der Grenze getroffen, die dem GWK zu- meist im Bagatelldeliktbereich die Kompetenz zuweisen, den Fall im Auftrag der Polizei selbständig zu rapportieren oder zu erledigen. Die eingezogenen Bussen werden den jeweiligen Kantonen überwiesen. Die Kantone entschädi- gen das GWK für diesen Zusatzaufwand¹³⁸ bislang nicht.

Vereinbarungen des GWK mit den Grenz- kantonen

Auf den ersten Blick erscheint es unverständlich, dass sich das personell un- terdotierte GWK neue polizeiliche Aufgaben per Vereinbarung von den Kanto- nen übertragen lässt. Diese Art der Aufgabenerfüllung bringt jedoch Synergien und liegt in allseitigem Interesse. Die Polizeikorps müssen nicht wegen Baga- tellfällen an die Grenze fahren, um z.B. eine Busse einzukassieren. Das Grenzwachtkorps profitiert, indem es nicht während der ganzen Zeit, in der man auf das Eintreffen der Polizei warten muss, zwei Mitarbeitende zur Bewa- chung des Angehaltenen stellen muss. Letztlich dient dieses Vorgehen auch dem Bürger, der z.B. seine Busse bezahlen und gehen kann, ohne eine gro- sse Zeitverzögerung in Kauf nehmen zu müssen.

Die Erfahrungen von Polizei und Grenzwachtkorps mit diesen Vereinba- rungen sind bisher durchwegs positiv.¹³⁹

Das GWK führt heute mit allen Polizeikorps der Grenzkantone gemeinsame Einsätze in verschiedenen Bereichen durch:

Gemeinsame Kontrollen des GWK mit den Polizeikorps	
Kommando I GWK	SO, BL, BS, AG, JU
Kommando II GWK	AG, ZH, TG, SG, GR
Kommando III GWK	VS, GE, VD, NE
Kommando VI GWK	TI

¹³⁷ Genf, Waadt, Neuenburg, Jura, Basel-Stadt, Basel-Land, Solothurn, Aargau, Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen, Graubünden und Wallis.

¹³⁸ Im Jahre 2001 waren es über 5'000 Fälle.

¹³⁹ Anlässlich des Workshops 'Grenze' haben sich alle anwesenden Kantonsvertreter, Polizei- kommandanten und deren Stellvertreter durchwegs positiv über diese Zusammenarbeitsform geäußert.

Diese Kontrollen finden schwergewichtig im Bereich Verkehrskontrollen, Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität, allgemeine Fahndungen nach Personen und Sachen, Betäubungsmittelkontrollen und – ausschliesslich im Kanton Basel-Stadt – Schwerverkehrskontrollen statt.

4.1.3 Kontrollen an den internationalen Flughäfen und in den internationalen Zügen

Die Personenkontrollen auf den Flughäfen und in den internationalen Zügen werden heute von den Polizeikörpern geleistet, wobei nicht nur Polizeikräfte, sondern auch speziell ausgebildetes Zivil- und Hilfspersonal eingesetzt wird. Für die Ein- und Ausreisekontrollen (Immigration) werden in den internationalen Flughäfen Zürich, Genf, Bern, Basel und Lugano ca. 130-140 Personen eingesetzt.

4.1.4 Rechtsgrundlagen des GWK

Für die grenzpolizeiliche Personenkontrolle fehlen dem GWK klare gesetzliche Grundlagen ebenso wie für sicherheitspolizeiliches Handeln, das nicht durch die Zwangsmassnahmen des Zollrechts abgedeckt ist.

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 Revision des Zollgesetzes¹⁴⁰ sollen die gesetzlichen Grundlagen für die grenzpolizeilichen Aufgabenerfüllung besser geregelt werden. Die Zollstelle kann wie bis anhin Waren umfassend oder durch Stichproben kontrollieren und dazu Beförderungsmittel, Verpackungsmaterial und Transporthilfsmittel kontrollieren. Dabei sollen bei genügendem Verdacht Personen auch körperlich durchsucht werden können.¹⁴¹ Waren, die voraussichtlich der Einziehung (Art. 58, 59 StGB) unterliegen, sowie Schriftstücke und andere Sachen, die als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen können, sollen gemäss dem Gesetzesentwurf zu Handen der zuständigen Behörden zurückbehalten werden können.¹⁴² Die Grundlage für die Tätigkeit des GWK als Feststellungs- und Zuführungsorgan zu Gunsten der Strafverfolgungs- und anderer Behörden soll auf der Basis der allgemeinen Mitwirkung beim Vollzug nicht-zollrechtlicher Erlasse festgelegt werden.¹⁴³

Gemäss dem Entwurf soll die Zollverwaltung u.a. auch die Befugnis erhalten, den Personenverkehr zu kontrollieren und die Identität einer Person, die Berechtigung zum Grenzübertritt und die Berechtigung zum Aufenthalt zu überprüfen, sowie die Identität einer Person festzuhalten (z.B. durch Fingerabdrücke). Dabei sollen die Zollbehörden auch befugt sein, nach Personen und Sachen zu fahnden und polizeiliche Massnahmen zu treffen. Dies würde weitere Befugnisse implizieren, wie das Abtasten einer Person, wenn der Verdacht

Entwurf Zollgesetz

¹⁴⁰ Vgl. Entwurf ZollG und Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens unter http://www.zoll.admin.ch/d/gesetze/zollgesetz_d.htm.

¹⁴¹ Art. 34 Abs. 1, 2 und 3 E-ZollG i.V.m. Art. 100 Abs. 1 und 3 E-ZollG.

¹⁴² Art. 36 E-ZollG.

¹⁴³ Art. 94 Abs. 1 E-ZollG.

besteht, dass von ihr eine Gefährdung ausgeht. Der Entwurf regelt ferner den Waffengebrauch durch das GWK-Personal sowie die Voraussetzungen zur Bearbeitung persönlicher Daten (z.B. Erstellen von Informationssystemen).

Ursprünglich war im Entwurf der Grenzraum als Geländestreifen von einer Breite von 30 km entlang der Zollgrenze definiert worden. Diese Definition wurde jedoch mit Bundesratsbeschluss vom 27. März 2002 fallen gelassen. Das Einsatzgebiet des GWK soll nun voraussichtlich durch Vereinbarungen mit den Grenzkantonen festgelegt werden.

4.1.5 Verfassungsrechtliche Beurteilung der Zwangsmassnahmen gemäss Entwurf Zollgesetz

Einige Kantone haben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geltend gemacht, die neuen Zwangsmassnahmen des GWK stellten einen Eingriff in die Polizeihochheit der Kantone dar und stünden damit nicht im Einklang mit der Bundesverfassung.

Der Regelungskatalog gemäss Entwurf ZollG stellt zwar faktisch einen parallelen Eingriffskatalog zu den polizeilichen Zwangsmassnahmen dar. Er weist aber mit dem Zollgesetz einen sowohl sachlich als auch personell begrenzten Geltungs- und Anwendungsbereich auf. Der Bund kann dabei die zollgesetzlichen Aktivitäten auf zwei verfassungsmässige Zuständigkeiten abstützen: Die eine (Art. 133 BV) ist fiskalischer Art und betrifft primär den grenzüberschreitenden Warenverkehr; die andere (Art. 54 und 121 BV) ist auf das völkerrechtliche Verhältnis zum Ausland (einschliesslich Schutz der Landesgrenzen) bzw. die Ein- und Ausreise ausländischer Staatsangehöriger ausgerichtet.

Heute ist es möglich, dass wegen der parallelen Kompetenzen (Art. 57 BV) Überschneidungen mit der Aufgabenerfüllung der Kantone möglich sind. Da die Zwangsmassnahmen des GWK an den Grenzübertritt geknüpft sind, sind sie verfassungsrechtlich unbedenklich.¹⁴⁴

Der Anknüpfungspunkt der Grenzüberschreitung ist im Übrigen auch für den Vollzug anderer Verwaltungsgesetze durch die Organe des GWK wesentlich. Dieser Vollzug wird dem GWK oft spezialgesetzlich übertragen, z.B. unter dem Titel 'Vollzug an der Grenze'. Für das Verfahren und damit für allfällige Zwangsmassnahmen wird in der Regel auf das Zollgesetz verwiesen, welches selbst wieder solche Vollzugsübertragungen enthält. Hier ist jeweils eine besondere Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorhanden (z.B. Lebensmittelkontrolle, Strahlenschutz etc.). Damit sind die Übertragungen und die mit dem entsprechenden Vollzug verknüpften Zwangsmassnahmen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

¹⁴⁴ D.h. sie tangieren die polizeiliche Hoheit der Kantone nicht.

4.2 Schengen/Dublin-Konzept für die Schweiz

Bekanntlich müssen die Warenkontrollen an der Grenze auch bei einem Beitritt zu Schengen/Dublin aufrecht erhalten werden, da die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion der EU ist. Die Personenkontrollen an der Grenze, die unmittelbar an den Grenzübertritt geknüpft sind, werden mit Schengen/Dublin abgebaut. Als Ausgleich sehen die EU-Staaten einige Sicherheitsmassnahmen vor und überlassen es den jeweiligen Mitgliedsländern, zusätzliche Ausgleichsmassnahmen durchzuführen. Ein mögliches Konzept für Ausgleichsmassnahmen der Schweiz könnte aus vier Sicherheitsfiltern bestehen:

4.2.1 Erster Sicherheitsfilter: Schweizer Vertretungen im Ausland

Der erste Filter wäre bereits im Ausland wirksam. Die Schweizer Vertretungen im Ausland sind bei einer Schengen/Dublin-Assoziation an das Schengener Informationssystem (SIS) angeschlossen und prüfen vor jeder Visavergabe, ob der Antragssteller ausgeschrieben ist. Gemäss der gemeinsamen Konsularischen Instruktion¹⁴⁵ könnte die Schweiz festlegen, bei welchen Staatsangehörigen die Zentrale in Bern vor der Visavergabe konsultiert werden muss.¹⁴⁶ Zum Teil müssen zudem auch andere Schengen/Dublin-Staaten konsultiert werden.¹⁴⁷ In der Praxis läuft dies über das VISION-Netzwerk¹⁴⁸ ab. Die Schweizer Vertretungen sind des weiteren am Informationsaustausch zwischen den Konsulaten vor Ort beteiligt.

4.2.2 Zweiter Sicherheitsfilter: Starke Kontrollen an den Schengen/Dublin-Aussengrenzen

Der zweite Filter betrifft die Kontrollen an den EU-Aussengrenzen. Diese werden praktisch ausschliesslich durch die Staaten mit einer Schengen-Aussengrenze bewältigt. Die Schweiz hätte als Aussengrenzen nur die internationalen Flughäfen Zürich, Genf, Basel, Bern und Lugano, wo eine Verstärkung nötig wäre, aber auch an neun weiteren regionalen Zollflugplätzen, welche ebenfalls Flüge von ausserhalb des Schengen/Dublin-Raums zulassen. Weitere schweizerische Aussengrenzen existieren mit Schengen/Dublin nicht.

Die Passagierströme auf den Flughäfen müssten in Staatsangehörige der Schengen/Dublin- und solche der Nicht-Schengen/Dublin-Staaten aufgeteilt werden. Personen aus dem Nicht-Schengen/Dublin Raum werden gemäss dem Gemeinsamen Handbuch für Grenzkontrollen¹⁴⁹ kontrolliert. Bei diesen sogenannten Drittstaatsangehörigen¹⁵⁰ müssten die folgenden Kontrollen durchgeführt werden:

¹⁴⁵ Weisungen an die Konsulate der EU-Staaten, wie sie bei Visaanträgen vorzugehen haben.

¹⁴⁶ Jeder Mitgliedstaat kann festlegen, in welchem Fall die Vertretungen im Ausland die Zentrale vor der Visaerteilung konsultieren müssen (z.B. für welche Staatsangehörigen).

¹⁴⁷ Die übrigen Schengen Mitgliedstaaten legen ebenfalls fest, bei welchem Ersuchen aus bestimmten Ländern sie konsultiert werden müssen.

¹⁴⁸ Die Konsultation findet also automatisch, via Computer statt.

¹⁴⁹ Das Gemeinsame Handbuch zum Schutz der Aussengrenzen stellt sicher, dass sich alle Grenzbeamten der Mitgliedstaaten an die selbe Vorgehensweise halten. Es enthält auch Informationen über Ausweise und Sichtvermerke, sowie Listen über die Visabedingungen, in den Fällen, die nicht harmonisiert sind (Transitvisa, Diplomatenvisa, Langzeitvisa etc.).

¹⁵⁰ Alle Nationalitäten, ausser Schweizer und Angehörige der EU/EFTA-Staaten.

- Erfüllung der Einreisevoraussetzungen (gültige Ausweisdokumente, Visum, Aufenthaltsbewilligung etc.).
- Fahndungstechnische Überprüfung (Ausschreibung von Personen- und Sachdaten im Schengener Informationssystem, in innerstaatlichen Datenbanken etc. in der Schweiz über das RIPOL sichergestellt).

Heute wird die Grenzkontrolle in den internationalen Flughäfen durch ziviles Zollpersonal (Waren) und durch die Kantonspolizei (Personen) des Flughafenkantons durchgeführt. Aufgrund der durch eine Schengen/Dublin-Assoziation nötigen verstärkten Kontrolle an der Aussengrenze und der zusätzlich erforderlichen Aus- und Fortbildung, sowie zur Verbesserung der Koordination der Kontrollmassnahmen, wäre eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den diversen Durchführungsorganen notwendig.

4.2.3 Dritter Sicherheitsfilter: Schweizerische Ausgleichsmassnahmen

Die Durchführung nationaler Ersatzmassnahmen in Ergänzung zu den verstärkten Kontrollen an den Aussengrenzen, sind vom Schengener Durchführungsübereinkommen nicht vorgeschrieben. Alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten führen jedoch solche Kontrollen durch. Es handelt sich um mobile Kontrollen im Landesinnern, welche gezielt, je nach Lage, gestaltet werden können. Einige Staaten haben eine Zone entlang der Landesgrenze festgelegt, innerhalb welcher lagebedingt mobile Kontrollen durchgeführt werden. In Deutschland zum Beispiel wurde ein Grenzraum von 30 km von der Grenze entfernt festgelegt. In anderen Ländern, wie Frankreich oder Italien, ist der Abstand von der Grenze nicht genau definiert. Wiederum andere Länder wie Österreich führen verstärkte Kontrollen nicht nur in Grenznähe, sondern im ganzen Staatsgebiet durch, hauptsächlich an den grossen Durchgangssachsen. Gespräche mit Vertretern der Schengen/Dublin-Staaten haben ergeben, dass diese Kontrollen – im Vergleich zu den früheren stationären Kontrollen – effizienter sind, weil sie gezielter sind und sich besser auf die Bedrohungslage ausrichten.

Mobile Kontrollen

Die Frage der Definition des Grenzraums¹⁵¹ hängt von der Variantenwahl beim Kernproblem Grenze ab, also insbesondere von der Wahl des Durchführungsorgans der Kontrollen mit Schengen/Dublin. Führen zwei verschiedene Organe die nationalen Ausgleichsmassnahmen bzw. die Warenkontrolle an der Grenze durch und müssten diese bisher einheitlich durchgeführten Prozesse getrennt werden, hätte dies einen Synergieverlust zur Folge, der einen Kräftereichtum von maximal 1'000 Personaleinheiten¹⁵² bedeuten würde.¹⁵³

Grenzraum

¹⁵¹ In Deutschland ist im Grenzraum der Bundesgrenzschutz für die mobilen, lageabhängigen Sicherheitskontrollen zuständig, während im Polizeibereich ein föderalistisches System gilt, in dem die Polizeikorps der verschiedenen Länder die Polizeihochheit inne haben. Der deutsche Bundesgrenzschutz ist überdies im ganzen Land für die Sicherheit in den Bahnen zuständig und kann zur Verstärkung bei polizeilichen Grosseinsätzen in den Bundesländern beigezogen werden (z.B. Castor-Transporte, Grossdemonstrationen etc.).

¹⁵² Dieser Kräftereichtum errechnet. daraus, dass das GWK heute mit 2'000 Kräften die Personenkontrolle und die Warenkontrolle an der Grenze durchführt. Würden diese Kontrollen durch verschiedene Organe getrennt durchgeführt, würden je 1'500 Kräfte für die nationalen Ersatzmassnahmen bzw. Warenkontrolle benötigt.

¹⁵³ Diese Zahl basiert auf Schätzungen des GWK vom August 2002 unter der Annahme, dass mit Schengen an der Landesgrenze keine Personenkontrollen mehr durchgeführt werden.

Bei der Variante Kantone erübrigt sich die Definition eines Grenzraumes, weil keine Abgrenzung der Zuständigkeiten des Grenzschutzorgans vom polizeilichen Sicherheitsorgan notwendig wäre. Hier sind dafür Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den verschiedenen Grenzkantonen notwendig und die Lastenverteilung für die Ausgleichsmassnahmen müsste zwischen den Kantonen einhellig geregelt werden können in Form eines Konkordates. Die Kantonsgrenzen haben nichts mit der Bedrohung und der Lage zu tun. Bei einem lage- oder bedrohungsbedingten Bedarf nach Konzentration der Kräfte unter den Grenzkantonen wären national schnelle Entscheidemechanismen notwendig. Bei der Variante Kantone müsste somit die Polizei und ein zentrales Koordinations- und Lageanalyseorgan von Bund und/oder Kantonen festlegen können. Auch eine Wiedereinführung der Kontrollen auf der Grenze muss jederzeit möglich sein, denn Schengen kann je nach Lage kurzzeitig ausser Kraft gesetzt werden.¹⁵⁴

Der Vorteil von Kontrollen im Grenzraum liegt darin, dass besser festgestellt werden kann, wo die illegalen Migranten verstärkt in die Schweiz einreisen. Hier können gezielte Aktionen erreichen, dass die illegalen Einwanderer direkt ins sichere Drittland zurückgeführt werden können.

4.2.3.1 Beispiele für Ausgleichsmassnahmen der Schweiz

Die im Rahmen von Schengen/Dublin möglichen Zugänge zu den Datenbanken SIS und Eurodac, bewirken eine allgemeine Erhöhung der Kontrolltiefe bei der gesamten Polizeiarbeit in der Schweiz.

Nach dem Abbau der stationären Personenkontrollen an der Grenze sind darüber hinaus unterschiedlichste Massnahmen beim Abbau der Kontrollen an der Grenze denkbar, die neben dem Kernstück SIS und den erwähnten vier Filtern im Landesinnern zur Anwendung gelangen könnten. Sie können aus polizeitaktischen Überlegungen jederzeit erweitert oder verändert werden.

Es werden hier zur Illustration einige Beispiele angefügt:

- **Fahrzeugkontrollen** auf grossen Verkehrsachsen, vor Tunnels, auf Autobahnraststätten, auch in internationaler Kooperation je nach Lage.¹⁵⁵
- **Personenkontrollen**, d.h. gezielte, lageabhängige Intensivierung der Personenkontrollen im Grenzraum.
- **Gezielte und intensivierte 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.
- **Verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten**, koordinierte Kontrollen in internationalen Zügen, die im Transit durch die Schweiz fahren.
- **Know-how-Transfer** und Erfahrungsaustausch durch regelmässige internationalen Treffen der involvierten Behörden.

Synergien mit den Kantonspolizeikörpern bzw. mit dem GWK – je nach Wahl der Varianten – wurden dabei nicht einberechnet und reduzieren diese Zahl (vgl. dazu Kapitel 2.5.3.1).

¹⁵⁴ Vgl. Kapitel 4.6.

¹⁵⁵ Z.B. Aktion 'Wühlmaus' der Aargauer Polizei.

- **Internationale Treffen unter Fachleuten** zur gemeinsamen Lagebeurteilung.
- Gemeinsame **internationale Ausbildungsgefässe**.

Selbstverständlich kann ein Teil dieser Massnahmen durch die Polizeikorps auch ohne Beitritt zu Schengen/Dublin umgesetzt werden. Da aber der Anschluss an die europaweiten Fahndungsdaten (SIS) und an Eurodac fehlt, sind die Massnahmen weniger effizient und erzielen – weil sie sich nur auf schweizerische Datenquellen beschränken – einen geringeren Wirkungsgrad.

4.2.4 **Vierter Sicherheitsfilter: Internationale Kooperation**

Mit den bilateralen Polizeikooperationsabkommen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten wurde der Grundstein zur Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten bereits gelegt. In diesen Übereinkommen ist zum Beispiel der Austausch von Fahndungsdaten geregelt, die Durchführung gemeinsamer Operationen, die grenzüberschreitende Nacheile und Observation. Die Verträge mit Frankreich, Italien und Deutschland sehen auch gemeinsame Zentren in Grenznähe vor. Ein solches wurde am 1. August 2002 in Genf eröffnet, ein Zentrum in Chiasso steht kurz vor der Eröffnung. Teilweise gehen diese Übereinkommen sogar über das von Schengen/Dublin geforderte Mass an Kooperation hinaus.¹⁵⁶ Einzig der Vertrag mit Italien müsste erweitert werden und u.a. auch die grenzüberschreitende Observation und Nacheile umfassen.

Bilaterale Polizeikooperationsabkommen

Die Europäische Union hat im Verlaufe der 1990er Jahre das Europäische Polizeiamt (**Europol**) errichtet, um rascher und wirksamer auf Gefährdungen durch die organisierte Kriminalität und den internationalen Terrorismus reagieren zu können. Am 18. September 2001 haben die Schweiz und Europol ihre Verhandlungen zu einem Kooperationsabkommen abgeschlossen. Am 10. April 2002 hat der Bundesrat dem Abkommen zugestimmt. Derzeit noch ausstehend ist die Genehmigung durch den Rat der Justiz- und Innenminister der EU. Nach dessen Zustimmung kann der Vertrag durch die Schweiz und Europol unterzeichnet werden. Anschliessend wird das Abkommen den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet.

Europol

Das Abkommen bezweckt die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der EU mit der Schweiz bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität. Erfasst durch das Abkommen werden acht Delikt-kategorien: der illegale Drogenhandel, der illegale Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, das Schlepperwesen, der Menschenhandel, die Motorfahrzeugkriminalität, der Terrorismus, die Geldfälschung sowie die Geldwäscherei sofern diese im Zusammenhang steht mit den vorgenannten Delikt-kategorien. Im Vordergrund der Zusammenarbeit steht der operative Informationsaustausch zwischen der Schweiz und Europol. Darüber hinaus wollen beide Vertragsparteien strategische Erkenntnisse austauschen und sich gegenseitig über Ermittlungsmethoden und Methoden zur Verhütung von

¹⁵⁶ Z.B. auch Hilfe bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unfällen (beide Verträge), Zusammenarbeit bei Strassenverkehrsdelikten (Vertrag mit Deutschland), verdeckte Ermittlungen (Vertrag mit Deutschland).

Straftaten informieren. Schliesslich ermöglicht das Abkommen die Teilnahme an Ausbildungsaktivitäten sowie die Unterstützung bei individuellen Ermittlungen. Vorgesehen ist zudem, dass die Schweiz bei Europol in Den Haag (NL) einen Polizeiverbindungsbeamten stationiert.

Die Kooperation mit Europol wäre die ideale Ergänzung zu einer Schengen/ Dublin Assoziation, vermöchte diese aber nicht zu ersetzen, da sie sich nur auf einen beschränkten Bereich der Polizeiarbeit bezieht.

4.3 Die Warenkontrolle an der Grenze mit Schengen/Dublin¹⁵⁷

Bei einer Teilnahme an Schengen/Dublin ohne gleichzeitigen Beitritt zur EU müsste die Schweiz die Warenkontrolle an den EU-Binnengrenzen aufrecht erhalten. Dies deshalb, weil die Schweiz mit einer Schengen/Dublin-Assoziation nicht Mitglied der EU-Zollunion würde. Auch die Warenkontrollen an der Grenze stellen einen Sicherheitsfaktor dar, weil festgestellte Gesetzesverletzungen an die zuständigen Behörden weiter gemeldet werden können. Die Zollpolizei wäre mit Schengen/Dublin wie heute mobil tätig und könnte im Grenzraum ebenfalls zur Erhöhung der Sicherheit beitragen.

Es ist hier darzustellen, wieviel Aufwand an der Grenze im Falle einer Schengen/Dublin-Assoziation entstehen würde, wenn die Warenkontrollen isoliert durchgeführt würden.

4.3.1 Aufgaben im Bereich der Warenkontrolle

Das GWK übt heute Fiskal- und Sicherheitsaufgaben an der Grenze in einem Prozess aus. Die Aufgabenerfüllung in Personalunion gibt ein hohes Synergiepotential und erlaubt ein effizientes Arbeiten mit vergleichsweise geringen Ressourcen. Das GWK treibt heute zu rund 70% Aufwand im Bereich der sicherheitspolizeilichen Kontrollen und zu rund 30% im Bereich der Warenkontrolle. Die Warenkontrollen allein könnten aufgrund der wegfallenden Synergieeffekte keineswegs mit einem Drittel des Gesamtaufwandes bewältigt werden.

Die Fiskalaufgaben umfassen die Verzollung von Waren im Reisendenverkehr als Dienstleistung, die Verhinderung des Schmuggels über die Grenzübergänge und im Gelände (Zollpolizei) sowie die Unterstützung des Zivildienstes der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) bei der Abfertigung von Handelswaren an den Grenzübergängen. Bei der Warenabfertigung sind auch wirtschafts-, handels-, gewerbe- und gesundheitspolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen.

Die Sicherung eines geordneten Warenverkehrs an der Grenze verlangt ein gewisses Mass an Präsenz sowohl stationär an den Grenzübergängen, als auch mobil im Grenzraum. Aus Sicherheitsgründen muss der Dienst zudem mindestens zu zweit erfolgen. Die Einhaltung der örtlichen und zeitlichen Be-

¹⁵⁷ Quelle: Oberzolldirektion, August 2002.

schränkung der Wareneinfuhr bedingt eine mobile Präsenz im Grenzraum, um verbotene Wareneinfuhren im Gelände zu unterbinden.

4.3.2 Personalbedarf für die Warenkontrollen

Bei einem heutigen Gesamtbestand von rund 2'000 Mitarbeitenden im GWK würden schätzungsweise rund 1'500 Angehörige des GWK benötigt, um den gesamten Dienstleistungsauftrag der Warenabfertigung und der Zollpolizei losgelöst von den Personenkontrollen im heutigen Umfang sicherstellen zu können. Auf den internationalen Flughäfen werden heute 115 Kräfte für die Warenkontrolle eingesetzt.

4.3.3 Anforderungsprofil und Ausbildung des Personals für die Warenkontrolle

Das Anforderungsprofil für Angehörige des Warenkontrolldienstes wäre etwa gleich wie für das GWK. Die zolldienstlichen Aufgaben stellen intellektuelle Anforderungen und zur Eigensicherung des Personals ist eine hohe körperliche Leistungsfähigkeit erforderlich.

Die Dauer der Grundausbildung könnte um ca. 25%, auf rund 9 Monate, reduziert werden, was Einsparungen zur Folge hätte. Die Ausbildungskosten pro Mitarbeiter würden jährlich noch rund CHF 1'000 betragen.

4.3.4 Kosten der Warenkontrolle

Die Lohnkosten pro Mitarbeiter im Bereich der Warenkontrolle würden jährlich rund CHF 90'000 betragen. Hinzu kommen Arbeitsplatzkosten in der Höhe von rund CHF 15'000 pro Mitarbeiter. Die heutige Ausrüstung der Angehörigen des GWK würde praktisch keine Änderung erfahren. Der Dienst müsste weiterhin in Uniform und bewaffnet erfolgen.¹⁵⁸

Die Warenkontrolle allein würde für die rund 1'500 Mitarbeiter zusammenfassend ca. **CHF 171 Mio.** kosten.

4.4 Kernproblem Grenze: Variante Verbesserung Status Quo (Status Quo+)

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 entschieden, die Variante Status Quo+ weiterverfolgen zu lassen. Sie wird in USIS II wie folgt beschrieben:

Bund und Kantone erfüllen an der Grenze dieselben Aufgaben wie bisher. Der Bund gleicht die Unterbestände des GWK von 200 Stellen aus. Die einzige Änderung gegenüber dem Status Quo zielt auf vermehrte Synergieeffekte, indem das GWK auch die Personen- und nicht nur wie bisher die Warenkontrollen in den internationalen Zügen übernimmt. Die Kantone behalten die Grenzkontrollen an den internationalen Flughäfen und werden dafür vom Bund

¹⁵⁸ Die persönliche Ausrüstung würde rund CHF 1'100 pro Mitarbeiter und Jahr kosten, das Korpsmaterial CHF 6'700.

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

Diese Lösung entspricht der heutigen pragmatischen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an der Grenze. Sie kann ohne grosse Anpassungen am System als Übergangslösung verwirklicht werden.¹⁵⁹

4.4.1 Szenario ohne Schengen/Dublin

Im Szenario ohne Schengen/Dublin bedeutet die Variante Status Quo+ eine sinnvolle und pragmatische Möglichkeit, in der heutigen angespannten Personalsituation von GWK und den Polizeikörpern Synergien zu finden, indem auch die Personenkontrollen in den internationalen Zügen an das GWK übergehen. Dafür benötigt das GWK zusätzliche 90 Stellen. Zudem ist es unumgänglich, den Unterbestand des GWK von 200 Stellen auszugleichen.

In diesem Szenario sind rechtlich die neuen Regelungen gemäss Entwurf Zollgesetz umzusetzen, um die heute schon ausgeübten Kompetenzen des GWK zu kodifizieren. Die im Zollgesetz vorgesehenen Kompetenzen des GWK stellen keinen Eingriff in die verfassungsmässige Ordnung dar, weil sie an den Grenzübertritt geknüpft sind. Diese Lösung würde die bestehende Rechtsunsicherheit am schnellsten beheben.

*Umsetzung schnell,
problemlos*

4.4.2 Szenario mit Schengen/Dublin

Im Szenario mit Schengen/Dublin oder in EU stellt sich die zentrale Frage, ob die Variante Bund oder Kantone ausgewählt wird für die zukünftige Ausgestaltung des Gesamtsystems. Die Variante 'Verbesserung Status Quo' kommt in den Szenarien mit Schengen/Dublin und in EU praktisch der Variante Bund gleich.

Die Personenkontrollen auf der Grenze würde bei einem Beitritt zu Schengen/Dublin durch nationale Ausgleichsmassnahmen ersetzt. Das GWK würde für die Warenkontrolle, die weiterhin an der Grenze durchgeführt werden müsste, 1'500 Personaleinheiten¹⁶⁰ benötigen. Die nationalen Ausgleichsmassnahmen wären mit weiteren 1'500 Personen¹⁶¹ des GWK durchzuführen. Durch die getrennte Erfüllung der Warenkontrolle auf der Grenze und der Ausgleichsmassnahmen im Grenzraum entsteht demnach im Gegensatz zur Variante Status Quo+ ein Kräftemehrbedarf von rund 1'000 Personaleinheiten.¹⁶²

Diese Schätzung liegt an der obersten Grenze: Der Warenkontrolldienst an der Grenze, aber auch die Zollpolizei im Grenzraum dürften mit Schengen/Dublin

Personalmehrbedarf

¹⁵⁹ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 80 f.

¹⁶⁰ Vgl. dazu Kapitel 4.3.2.

¹⁶¹ Auch für die separate Erfüllung der Ausgleichsmassnahmen an der Grenze rechnet die Oberzolldirektion mit einem Aufwand von rund 1'500 Kräften. Vgl. zum Ganzen Kapitel 2.5.3.1.

¹⁶² Heutiger Bestand GWK zur Durchführung der Waren- und Personenkontrollen: 2'000 Kräfte, Bedarf Warenkontrolle isoliert: 1'500 Kräfte, Bedarf Personenkontrolle isoliert: 1'500 Kräfte. Differenz zwischen gemeinsamer bzw. isolierter Durchführung der Kontrollen: 1'000 Kräfte.

zweifellos das Grenzwachtkorps einschalten, wenn z.B. Gesetzesverletzungen festgestellt werden. Dadurch bestünden gewisse, nicht bezifferbare Synergien, was den geschätzten Personalbedarf von 1'000 Personaleinheiten reduzieren dürfte. Eine weitere Reduktion entstünde daraus, dass die Kontrolltiefe durch Schengen/Dublin erhöht wird. Alle Polizei-, Grenz- und Immigrationsbehörden der Schweiz hätten bei einem Beitritt zu Schengen/Dublin auf das SIS und Eurodac Zugriff und würden so die Sicherheit landesweit bei jeder Kontrolle erhöhen.

Es muss weiter in diesem Szenario ein Grenzraum bezeichnet werden, in dem das GWK Ausgleichsmassnahmen durchführt. Dieser ist zweckmässigerweise durch Vereinbarungen mit den Kantonen zu definieren.

Grenzraum

Vorteile dieser Lösung sind die fundierte Ausbildung des GWK und der Umstand, dass es schon heute mobile Kontrollen durchführt. So kann der Übergang zu Kontrollen im Grenzraum ohne zusätzlichen Ausbildungs- und Organisationsaufwand erfolgen. Auch die Ausrüstung für die Durchführung der Ausgleichsmassnahmen ist beim GWK vorhanden. Weiter muss kein nationales Koordinationsorgan geschaffen werden, da das GWK bereits über eine zentral gesteuerte, gesamtschweizerische Organisationsstruktur verfügt. Zudem arbeitet das GWK schon heute intensiv mit den Polizeiorganen der Grenzkantone zusammen (Vereinbarungen über die polizeiliche Aufgabenerfüllung des GWK; gemeinsame Einsätze etc.). Die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit sind für beide Seiten positiv.

**Vorteile:
Ausbildung, Aus-
rüstung,
Nationale Koordi-
nation, Erfahrung
vorhanden.**

Als einzige Aussengrenze sind bei einer Schengen/Dublin-Assoziation der Schweiz die Personenkontrollen auf den internationalen Flughäfen zu intensivieren. Dieser Mehraufwand, der in der Variante Verbesserung Status Quo von den Polizeikörpern bewältigt werden müsste, würde schätzungsweise dadurch kompensiert, dass nur noch Passagiere, welche aus Nicht-Schengen-Staaten einreisen, kontrolliert werden müssen.

4.4.3 Szenario in EU

Im Szenario in EU sind neben den nationalen Ausgleichsmassnahmen im Grenzraum und den zollpolizeilichen Kontrollen zur Eindämmung der Zollbetrugsbekämpfung nur noch auf den internationalen Flughäfen Personen- und Warenkontrollen erforderlich. Somit würden vom GWK schätzungsweise noch 1500 Personaleinheiten für die nationalen Ausgleichsmassnahmen benötigt.

Die im Szenario Schengen/Dublin zusätzlich benötigten maximal 1000 Kräfte könnten wegen der Zollunion wieder eingespart bzw. anderen Aufgaben zugewiesen werden.

Die Vor- und Nachteile sind im übrigen dieselben, wie sie im Szenario mit Schengen/Dublin beschrieben wurden.

4.5 Kernproblem Grenze: Variante Bund

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 entschieden, die Variante Bund weiterverfolgen zu lassen. Sie wird in USIS II wie folgt beschrieben:

Die grenzpolizeilichen Personenkontrollen in allen Verkehrsarten werden durch das GWK wahrgenommen. Das GWK erhält vom EFD einen Leistungsauftrag für die Warenkontrolle und für die Schmuggelbekämpfung im Reisendenverkehr und im Grenzraum. Diese Lösung entspricht dem Gedanken, dass die grenzpolizeiliche Personenkontrolle nicht nur vom Bund geregelt, sondern auch durch Bundesorgane vollzogen wird, bzw. als nationale Aufgabe betrachtet werden müsse. Obliegt diese Aufgabe dem Bund, ist sie soweit möglich von ihm selber, allenfalls (vorübergehend) von den Kantonen wahrzunehmen. Unter dieser Voraussetzung spricht sich Polizei XXI für diese Variante aus.¹⁶³

4.5.1 Szenario ohne Schengen/Dublin

Im Szenario ohne Schengen/Dublin entspricht das System bei der Variante Bund weitgehend demjenigen der Variante Status Quo+. Es müssten wie dort 90 Kräfte für die Kontrollen in internationalen Zügen aufgebaut und 200 Kräfte im Bereich des bestehenden Personalunterbestandes ausgeglichen werden.

Der Unterschied besteht darin, dass der Bund auch alle Kontrollen an den internationalen Flughäfen wahrnehmen würde. Dies hätte einen Personalmehrbedarf für das GWK von ca. 130 – 140 Personen zur Folge.¹⁶⁴ Bis ein entsprechender Personalaufwuchs abgeschlossen wäre, könnte die Erfüllung dieser Aufgabe durch Kräfte der Kantone gegen eine allfällige Abgeltung durch den Bund erwogen werden.

Die Zollgesetzrevision müsste in diesem Szenario im vorgesehenen Umfang umgesetzt werden.

4.5.2 Szenario mit Schengen/Dublin

Solange die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, müssen an der Grenze weiterhin Warenkontrollen durchgeführt werden. Um den Schmuggel zu bekämpfen und ein möglichst unberechenbares Einsatzdispositiv zu ermöglichen, müssen weiterhin mobile Kontrollen an der grünen Grenze durchgeführt werden. Dazu ist wie bis anhin ein nationales Zollorgan notwendig, welches bei entsprechendem Verdacht auch polizeiliche Massnahmen veranlassen könnte.

Mit Schengen/Dublin wäre auch bei der Variante Bund ein Personalmehrbedarf von maximal 1000 Kräften erforderlich, um isoliert die Warenkontrollen und die Ausgleichsmassnahmen durchführen zu können.¹⁶⁵ Ein nationales Sicherheitsorgan würde die Ausgleichsmassnahmen durchführen. Die Kontrollen im Grenzraum sind aber nicht mehr unmittelbar an den Grenzübertritt geknüpft, sondern sie dienen generell der nationalen inneren Sicherheit. Zur Durchführung dieser polizeilichen Ausgleichsmassnahmen müssen im inneren des Lan-

Personalmehrbedarf

¹⁶³ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 81 f.

¹⁶⁴ Vgl. Kapitel 4.1.3.

¹⁶⁵ Vgl. Kapitel 4.4.2, mit weiteren Hinweisen.

des ausreichende Kompetenzen für das Bundesorgan geschaffen werden. Wäre das Bundesorgan ein Feststellungs- und Zuführungsorgan in der heutigen Form, könnten die Ausgleichsmassnahmen nicht funktionieren. Vielmehr wären Zwangsmassnahmen im Umfang des heutigen Entwurfs ZollG erforderlich. Dies würde die Schaffung einer neuen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlage erfordern.

Verfassungs- und Gesetzesänderung

Um klarzustellen, dass es sich bei den Ausgleichsmassnahmen, die das Bundesorgan wahrnehmen würde, um ein Polizei- und nicht um ein Grenzschutzorgan handelt, müsste die Bezeichnung entsprechend gewählt werden (z.B. Bundeskorps, Bundessicherheitskorps, Sicherheitsdetachment des Bundes, Eidgenössische Polizei etc.).

Neubenennung

Der Einsatzraum dieses Korps könnte, je nach geographischer Lage, mit dem jeweiligen Kanton vertraglich festgelegt werden.

Definition Grenzraum

Wenn ein nationales Organ z.T. die Ausgleichsmassnahmen leistet, ergäbe sich ein Koordinations- und Aufgabenabgrenzungsbedarf mit den kantonalen Polizeibehörden. Die Zusammenarbeit müsste möglichst Hand in Hand geschehen unter Gewinnung von Synergien auf beiden Seiten. Schon heute arbeiten alle 15 Grenzkantonspolizeikorps mit dem GWK eng zusammen und führen sogar gemeinsame gemischte Kontrollen durch.

Enge Zusammenarbeit GWK-Polizei

Die enge Zusammenarbeit dürfte praktisch problemlos ablaufen, arbeitet das GWK doch heute schon stark mit mobilen Kontrollen im Grenzgebiet, was unproblematisch ist. Weiter erfüllt das GWK bereits heute verschiedenste Polizeiaufgaben im Auftrag der jeweiligen Polizeikorps, womit beide Seiten gute Erfahrungen gemacht haben.¹⁶⁶ Eine enge Koordination und Kooperation wird auch in vielen Städten der Schweiz polizeilich mit Erfolg gelebt. So gibt es verschiedenste Stadtpolizeikorps, die Teilbereiche der kantonspolizeilichen Aufgaben erfüllen. Zur erfolgreichen Gestaltung dieser Zusammenarbeit ist eine sehr gute Koordination und Kooperation erforderlich.

Die einheitliche Durchführung der Massnahmen an der Grenze kann mit dieser Variante gut und zentral gesteuert werden. Je nach Lage können die Kontrollen geographisch und über die Kantongrenzen hinweg konzentriert und flexibel verändert werden. Die Lageanalyse kann zentral erfolgen. Die Wiedereinführung der Kontrolle an der Grenze ist leicht zu koordinieren.

4.6 Kernproblem Grenze: Variante Kantone

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 übereinstimmend beschlossen, auch die Variante Kantone im Detail ausarbeiten zu lassen.

Sie geht davon aus, dass die Grenzkontrolle bei strenger Auslegung der Verfassung als kantonale Aufgabe betrachtet werden könnte. So gesehen ist es sinnvoll, sämtliche polizeilichen Aufgaben an der Grenze durch die kantonalen Polizeikorps wahrzunehmen, und zwar auf Kosten der Kantone.

¹⁶⁶ Vgl. Kapitel 4.1.

Die Kantone lehnen eine solche Lösung mit Bezug auf die heutige Situation ab, da sie die Grenzkontrollen als nationale Aufgabe betrachten, die vom Bund (GWK) durchzuführen oder bei teilweiser Aufgabendelegation an die Kantone vom Bund zu bezahlen ist.¹⁶⁷

Polizei XXI weist das strategische Geschäftsfeld 'Grenze' mit Bezug auf den Grenzübertritt, die Prüfung der Einreisevoraussetzungen und die Warenkontrolle dem Bund zu.¹⁶⁸ Vor allem im Hinblick auf Schengen/Dublin hält aber die KKJPD zudem die Variante Kantone für prüfenswert.¹⁶⁹ Auf eine Umfrage der KKPKS äusserte sich die Mehrheit der Kantonsvertreter für die Variante Kantone bei einem allfälligen Beitritt zu Schengen/Dublin.¹⁷⁰

Die Variante Kantone bedeutet also, dass die sicherheitspolizeilichen Aufgaben an der Grenze sind in finanzieller, rechtlicher und personeller Hinsicht eine kantonale Angelegenheit wären. Es geht nicht lediglich um die teilweise Aufgabenerfüllung durch die Kantone – z.B. unter Ausschluss der Kontrolle der Einreisebestimmungen oder um eine allfällige Kostenübernahme durch den Bund. Eine solche Lösung wäre unter die Variante Bund zu subsumieren und wurde in diesem Zusammenhang bereits dargestellt.

**Variante Kantone:
Aufgaben an der
Grenze sind finan-
zieller, rechtlich und
personell Sache der
Kantone**

4.6.1 Szenario ohne Schengen/Dublin

Die Variante Kantone hätte konsequenterweise zur Folge, dass an der Grenze durch das GWK noch die Warenkontrollen und im Grenzraum die Zollpolizei durchzuführen wären. Die dazu notwendigen stationären und mobilen Kontrollen würden einen personellen Aufwand von rund 1'500 Personaleinheiten erforderlich machen. Alle polizeilichen Massnahmen, die Kontrolle der Einreisebestimmungen etc. würden an die Kantone übergehen und hätten – da die Synergien mit der Erfüllung der Warenkontrolle entfallen – einen ungefähren personellen Aufwand von rund 1'500 Personaleinheiten zur Folge.

Stationär und an der Grenze müssten somit die Kantonspolizeikorps die Personenkontrollen durchführen. Weiter müssten sie auf der grünen Grenze und den internationalen Gewässern stationäre und mobile Kontrollen durchführen.

Der Vorteil wäre, dass von der Aufgabenteilung und Führung her einfache und klare Strukturen bestehen. Die Kompetenzen könnten klar zugewiesen und relativ einfach strukturiert werden. Schwierig wäre die nationale Koordination aufgrund des Umstandes, dass die Kantonsgrenzen sich kaum mit der Gefährdungs- oder Bedrohungslage decken. Somit wären enge Absprachen, Kom-

¹⁶⁷ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 82 f.

¹⁶⁸ Die Übertragung der Zuständigkeit im Geschäftsfeld Grenze an den Bund bezieht sich auf die Kontrolle des Grenzübertritts mit der Prüfung der Einreisevoraussetzungen und der Warenkontrolle. Polizei XXI lässt offen, ob die als Bundesaufgabe vorgesehene Grenzkontrolle vom Bund selber wahrgenommen oder zumindest teilweise – etwa in internationalen Flughäfen – den Kantonen übertragen werden soll allenfalls gegen Bezahlung durch den Bund (Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 38 f., mit weiteren Hinweisen).

¹⁶⁹ Im Bereich des Kernproblems Grenze entschied die KKJPD am 8. November 2001, dass die grenzpolizeilichen Aufgaben der Personen- und Warenkontrollen als Bundesaufgaben auszugestalten seien, ohne dass dem Grenzwachtkorps Aufgaben im rückwärtigen Raum zugewiesen werden sollen. Für den Fall des Anschlusses an Schengen/Dublin sei auch die Variante Kantone weiterzuerfolgen.

¹⁷⁰ Vgl. Schreiben der KKPKS vom 4.9.2002

petenzabgrenzungen und Aufgabenzuteilungen zwischen den verschiedenen Grenzkantonen nötig.

Die Warenkontrolle liesse sich grundsätzlich aufgabenmässig vom Sicherheitsauftrag gut abgrenzen. Durch die wegfallenden Synergieeffekte würden allerdings für diese Aufgaben, wenn sie isoliert von zwei unterschiedlichen Korps wahrgenommen würden, rund 1'000 Stellen zusätzlich erforderlich, um die Personenkontrollen auf der Grenze durchzuführen.

Die beim GWK frei werdenden rund 500 Stellen¹⁷¹ könnten je nach Variante beim Kernproblem Lücke auf die Grenzkantone aufgeteilt werden (Verstärkung der Polizeikorps) oder sie könnten in ein allfälliges Sicherheitsdetachment des Bundes integriert werden.

4.6.1.1 Koordination durch die Kantone

Wenn die Kantone die Sicherheitsaufgaben an der Grenze wahrnehmen, müssen sie die Aufgabenerfüllung je nach Bedrohungs- Migrations- und Kriminalitätslage steuern, konzentrieren und situativ umstellen können. Ein Koordinationsorgan für die Aufgaben an der Grenze müsste geschaffen werden. Dies könnte rechtlich im Rahmen eines Konkordats festgelegt werden.

**Interkantonales
Konkordat**

Bei dieser Lösung würden sich die Kantone gesamtschweizerisch über verschiedene offene Punkte einigen müssen:

- Schaffung eines professionellen, ständigen Koordinationsorgans, das zentral mit Leistungsauftrag aller Kantone arbeitet?
- Schaffung mehrerer dezentraler, ständiger Koordinationsorgane (z.B. im Rahmen der Polizeikonkordate oder gemäss Polizei XXI) mit übergeordnetem Zentralkoordinationsorgan?
- Schaffung eines oder mehrerer rotierender Koordinationsgremien, die periodisch, z.B. alle paar Jahre von einem auf den nächsten Kanton übergehen?
- Lastenausgleich für die Aufgaben an der Grenze: Welche Kantone tragen wie viel dazu bei? (Nur Grenzkantone? Alle Kantone? Wie viel?).
- Definition der gemeinsamen bzw. jeden Kanton bzw. nur die Grenzkantone betreffenden Aufgaben im Bereich der Grenzkontrollen?
- Definition der interkantonalen Zuständigkeiten im Bereich Grenzkontrollen?
- Örtliche Zuständigkeiten entlang der Kantonsgrenzen oder gemäss Einsatzraum?
- Schaffung eines gemeinsamen Grenzschutzorgans, das zentral vom gemeinsamen Koordinationsgremium gesteuert wird und ausschliesslich diese und keine weiteren polizeilichen Aufgaben erfüllt?
- Erfüllung der Aufgaben an der Grenze durch jeden einzelnen Kanton?
- Entschädigung für die Grenzkantone durch diejenigen Kantone, die an den Ausgleichsmassnahmen nicht teilnehmen?
- Erfüllung der Grenzkontrollen in internationalen Flughäfen: Entschädigung durch Kantone ohne Flughafen?
- Lastenausgleich zwischen von den Aufgaben an der Grenze stark belasteten und anderen Kantonen?
- Gemeinsame Ausrüstung, Ausbildung, Einsatztechnik und –taktik?

**Zu regelnde Punkte
im Konkordat**

¹⁷¹ Von den heutigen 2'000 Kräften im GWK, würden wenn das GWK lediglich die Warenkontrolle durchführt, noch 1'500 benötigt.

- Fragen der personalrechtlichen, disziplinarischen und einsatzmässigen Unterstellung der Kräfte, die für die Aufgaben an der Grenze eingesetzt werden.

4.6.1.2 Koordination durch den Bund

Auch der Bund könnte – sollten die Aufgaben an der Grenze an die Kantone übergehen – die nationale Koordination der Aufgabenerfüllung an der Grenze zentral übernehmen. Vorteilhaft wäre das insofern, als für die koordinierte Aufgabenerfüllung und auch gegenüber dem Ausland ein zentraler Ansprechpartner zur Verfügung steht.¹⁷²

Bei diesem Modell wäre allerdings eine Verfassungsänderung unerlässlich, weil der Bund unmittelbare Weisungsbefugnisse gegenüber den kantonalen Polizeiorganen haben müsste, um die erforderliche Koordination zu erreichen.¹⁷³ Es reicht nicht, wenn er mit Bezug auf Einsatzschwerpunkte und lagebedingt konzentrierte Aktionen lediglich Empfehlungen an die Kantone abgeben könnte, die diese freiwillig und je nach eigener personeller Situation umsetzen können, aber nicht müssen. So wäre eine Koordination unter den insgesamt 15 Grenzkantonen nicht zu erreichen. Weiter ist dieses Weisungsrecht auch von Bedeutung, damit nicht ein Grenzkanton für einen Schwerpunkt in seinem Gebiet auf andere Grenzkantone verweist und der Bund für einen bestimmten Einsatz zuerst freiwillige Kräfte aus den Kantonen suchen muss. Diese Einsatzplanung wäre überaus schwerfällig und unpraktisch.

**Verfassungs-
änderung**

4.6.2 Szenario mit Schengen/Dublin

In diesem Szenario haben die bereits dargestellten offenen Fragen¹⁷⁴, die in einem Konkordat zwischen den Kantonen geregelt werden müssten, mannigfaltige Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben an der Grenze. Es sind verschiedenste Modelle denkbar, die mit interkantonalem Konkordat unter den Kantonen geregelt werden können. Die grosse Palette der finanziell, rechtlich und organisatorisch sehr bedeutenden Fragen, die zu regeln sind, zeigt aber auch die Anzahl von Problemfeldern, die unter allen Kantonen einheitlich gelöst werden müssten, ehe die Variante Kantone im Bereich Grenze umgesetzt werden könnte.

Für die Variante Kantone ist mit Schengen/Dublin kein Grenzraum zu definieren, da sie jeweils in ihrem Hoheitsgebiet die Polizeihochheit inne haben und somit keine Kompetenz- und Einsatzraumabgrenzungsprobleme mit dem GWK entstehen, wenn sie die Ausgleichsmassnahmen selber durchführen. Immerhin sind weiterhin zahlreiche Schnittstellen zum Warenkontrolldienst auf der Grenze und im Grenzraum zu regeln und zu koordinieren, namentlich im Bereich von Waffen und Drogen.

Kein Grenzraum

¹⁷² Das Koordinationsorgan des Bundes wäre beim EJPD anzusiedeln. Geeignet erscheint dafür das Bundeslagezentrum beim BAP.

¹⁷³ Sobald der Bund ein Weisungsrecht gegenüber den Kantonen für sich beanspruchen möchte, um die Massnahmen an der Grenze interkantonale zu steuern und zu koordinieren, bzw. um durch die Kantone – mit Schengen – diese oder jene Ausgleichsmassnahmen durchführen zu lassen, wäre klarerweise eine Verfassungsänderung erforderlich.

¹⁷⁴ Diese offenen Fragen sind selbstverständlich nicht nur im Szenario ohne Schengen, sondern auch im Szenario mit Schengen oder in EU zu regeln, und dies interkantonale einheitlich in der Rechtsform eines Konkordates.

Von Vorteil ist diese Lösung aus (europa)rechtlicher Sicht: Da sichergestellt sein muss, dass die Ersatzmassnahmen nicht die versteckte Wiedereinführung der Grenzkontrollen darstellen¹⁷⁵ hat die Variante Kantone den Vorteil, dass es sich nicht um Kontrollen eines Grenzschutzorgans, sondern um solche der Polizei handelt. Dieses Modell könnte auch problemlos in den grenznahen Städten wie Basel, Genf, Chiasso oder Schaffhausen umgesetzt werden, da keine Abgrenzungsprobleme mit einem zweiten Korps im gleichen Raum entstehen würden.

**Europarechtlicher
Vorteil**

Für den Fall, dass die Kantone im Rahmen eines interkantonalen Konkordates ein für die ganze Schweiz agierendes Organ vorsehen würden, das über alle Kantone hinweg Ausgleichsmassnahmen durchführt, müssten allfällige Abgrenzungsprobleme unter den Kantonen in den Bereichen Zuständigkeit, Lastenausgleich und Einsatz gelöst werden.

Die heutigen Synergien an der Grenze würden – wie bei den anderen Varianten – entfallen, denn die Warenkontrolle müsste auch mit Schengen/Dublin weiterhin an der Grenze und im Grenzraum durch das GWK durchgeführt werden, während die Kantone die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen hinter der Grenze übernehmen würden.

Der personelle Aufwand für die Ausgleichsmassnahmen an der Grenze nach dem Wegfall der stationären Grenzkontrollen würde – wie bei den anderen Varianten – rund 1'500 zusätzliche Einsatzkräfte bedeuten. Rund 500 davon könnten vom heutigen Grenzwachtkorps übernommen werden, das mit Schengen für die Warenkontrollen noch 1'500 Kräfte der heute rund 2'000 Kräfte benötigt.

Weiter müssten rund 150 Stellen im Overhead für die Führung und Koordination berechnet werden, die bei den Varianten Status Quo+ und Bund nicht anfallen, da eine zentrale Führungsstruktur im GWK schon vorhanden ist.

Schliesslich müssten die Kosten des SIS und von Eurodac von den Kantonen übernommen werden.¹⁷⁶

Es würde mit der Umsetzung der Variante Kantone national eine grössere Anzahl Polizeibeamter zur Verfügung stehen, was auch bei polizeilichen Grossereignissen für eine Konzentration der Kräfte genutzt werden könnte.

4.6.3 Szenario in EU

Erst bei einem Beitritt zur EU könnten die Warenkontrollen an der Grenze aufgehoben werden. Ab diesem Zeitpunkt birgt die Variante Kantone echte Synergien, indem der Kanton in seinem Hoheitsgebiet bis und mit der Grenze alle polizeilichen Aufgaben der inneren Sicherheit wahrnehmen würde.

Allerdings müssten auch für dieses Szenario die wesentlichen Fragen der Konkordatszusammenarbeit unter allen Kantonen einheitlich geregelt werden. Die Problemfelder angesichts der komplexen Fragestellungen einer so intensiven interkantonalen Zusammenarbeit wären damit noch nicht gelöst.

¹⁷⁵ Vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 SDÜ.

¹⁷⁶ Vgl. dazu Kapitel 2.5.3.1 und 2.5.3.5.

4.7 Zusammenfassende Beurteilung und Empfehlung

Zusammenfassend eignet sich die Variante Verbesserung Status Quo am besten, um die aktuelle Situation an der Grenze zu verbessern. Sie schafft Synergien in der Aufgabenerfüllung im Bereich innere Sicherheit und ist schnell umsetzbar. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Synergien mit der Zollpolizei im Grenzraum genutzt werden können. Die rechtlichen Vorbereitungsarbeiten liegen in Form des Entwurfs zum Zollgesetz bereits vor.

*Ohne Schengen/
Dublin: Status Quo+*

Es wird deshalb bis zu einem allfälligen Schengen/Dublin-Beitritt der Schweiz die Realisierung der Variante Status Quo+ empfohlen.

Mit Schengen/Dublin ist vor allem aus wirtschaftlichen Gründen die Variante Bund sinnvoll. Durch die isolierte Durchführung der Warenkontrolle an der Landesgrenze können Synergien vor allem mit der Zollpolizei im Grenzraum auch sicherheitsmässig genutzt werden. Weiter verfügt der Bund mit dem GWK bereits über ein zentral geführtes und einsetzbares Organ, das von der Ausbildung, Ausrüstung und von der Erfahrung her für die Ausgleichsmassnahmen mühelos eingesetzt werden kann.

*Mit Schengen/Dublin:
Variante Bund*

Der Übergang zu Schengen/Dublin ist nicht als radikaler Einschnitt in die bisherige Praxis der Grenzkontrollen oder der Polizeiarbeit der Schweiz zu sehen, sondern als organische und Schritt für Schritt umsetzbare zusätzliche Sicherheitseinbettung der Schweiz in Europa mit dem Ziel, den Kampf gegen Straftaten und die illegale Migration effizienter und vernetzter zu führen.

Bei dieser Variante ist eine Verfassungs- und Gesetzesgrundlage zu schaffen, welche u.a. festlegen würde, dass die Ausgleichsmassnahmen nach dem Abbau der Personenkontrollen an der Grenze dem Bund zufallen, wie diese gesetzlich genau auszugestalten sind und wie die Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Grenzraum zu erfolgen hat. Zeitlich bleibt genügend Freiraum, um diese gesetzgeberischen Massnahmen umzusetzen. Eine allfälligen Schengen/Dublin-Assoziation, kann aus technischen Gründen frühestens ab 2007 erfolgen.

Bei einem allfälligen Schengen/Dublin-Beitritt der Schweiz wird somit die Umsetzung der Variante Bund empfohlen.

Bei einem EU-Beitritt entfällt die Warenkontrolle an den Binnengrenzen und damit wäre das EFD auf diesen Zeitpunkt hin von diesen Aufgaben entlastet (ausser internationale Flughäfen/Aussengrenzkontrolle). In diesem Szenario könnte – wenn die Kantone sich in einem Konkordat bezüglich Aufgabenteilung, Koordination, Lastenausgleich etc. einigen können – auch die Variante Kantone umgesetzt werden.

*In EU: u.U. Variante
Kantone*

4.8 Transfer des GWK in ein anderes Departement

Unabhängig von den Varianten ist zu prüfen, ob das GWK beim EFD richtig angesiedelt ist oder ob sich ein Transfer in ein anderes Departement aufdrängt.¹⁷⁷ Heute übt das GWK zu rund zwei Dritteln Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit aus.

Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform von 1993 wurde unter anderem die Unterstellung des GWK überprüft.¹⁷⁸

Die Analyse der Aufgabenschwerpunkte des GWK ergab damals das folgende Bild:

Aufgabe		Ziel	Ressourcen
Polizeiliche Aufgaben	Vollzug Grenzfahndung	Erhöhung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung	25% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 486 Personalausgaben: CHF 44 Mio. Sachausgaben: CHF 3.6 Mio.
	Fremdenpolizeiliche und asylrechtliche Aufgaben	Verhinderung der Einreise unerwünschter Ausländer; Bekämpfung des illegalen Aufenthaltes und der Schwarzarbeit	25% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 486 Personalausgaben: CHF 44 Mio. Sachausgaben: CHF 3.6 Mio.
	Verkehrspolizeiliche Aufgaben	Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr	5% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 97 Personalausgaben: CHF 9 Mio. Sachausgaben: CHF 0.7 Mio.
Aufgaben im Warenverkehr	Abfertigung von Privatwaren und Mitwirkung im Handelsverkehr	Sicherstellung der ordnungsgemässen Zollabfertigung und Zollerhebung	15% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 291 Personalausgaben: CHF 26 Mio. Sachausgaben: CHF 2.2 Mio.
	Schmuggelbekämpfung	Sicherstellung des ordnungsgemässen Zollbezugs und Schutz der inländischen Wirtschaft	10% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 194 Personalausgaben: CHF 18 Mio. Sachausgaben: CHF 1.4 Mio.
	Wirtschafts-, gesundheits-, sicherheits- und umweltpolizeiliche Aufgaben	Schutz der inländischen Wirtschaft, Umwelt und Volksgesundheit	15% der GWK-Ressourcen Anzahl Etatstellen: 291 Personalausgaben: CHF 26 Mio. Sachausgaben: CHF 2.2 Mio.

Zahlen von 1996

¹⁷⁷ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 81 f.

¹⁷⁸ Vgl. dazu Arthur Andersen, Regierungs- und Verwaltungsreform 93, Projekt NOVE, Zusammenfassung des Gesamtberichts Dezember 1996 und Teilbericht Analysegruppe 6: Grenzwachtkorps.

Während damals das Verhältnis zwischen polizeilichen Aufgaben und Aufgaben im Warenverkehr schon bei 55:45% lag, liegt es heute bei zwei Drittel zu einem Drittel. Der Trend hat sich also fortgesetzt.

4.8.1 Transfer ins VBS¹⁷⁹

Diese Variante sah den Departementswechsel des GWK in einen zivilen Teil des VBS¹⁸⁰ vor.

Stärken:

- Materialbeschaffung und –verwaltung
- Grössere Verfügbarkeit von Ressourcen durch Zusammenarbeit mit dem FWK für subsidiäre Einsätze
- Synergieausschöpfung durch verstärkten gemeinsamen Schutz der Grenze und von Objekten.

Schwächen:

- Leistungsabbau bei den bestehenden Aufgaben im Umfang der Beanspruchung mit neuen Aufgaben
- Gefahr der Gleichstellung von Militär und Polizei und damit Problem der Akzeptanz bei den Bürgern
- Mehr Koordinationsbedarf und Erhöhung der Schnittstellen im Warenverkehr und bei den polizeilichen Aufgaben durch die Neuordnung des GWK
- Nur rund 1% der Aufgaben des GWK sind militärischer Natur
- Ungewissheit bzgl. des Vollzuges der ausländerrechtlichen Aufgaben
- GWK für Schutzaufgaben heute nicht ausgebildet.

Die Neuordnung VBS schnitt bei der damaligen Gesamtbewertung der Varianten (Aufgabensplit, EJPD, Sicherheitsdetachment, Status Quo) bezüglich

- Auftragserfüllung,
- Nutzen,
- Prozessorganisation,
- Prozessoptimierungspotential,
- Aufbaustruktur,
- und Führbarkeit

am schlechtesten ab. In den Bereichen Investitions- und Betriebskosten und Sparanreize lag diese Variante nur gegenüber dem Aufgabensplit (Trennung von Waren- und Personenkontrollaufgaben) einen Rang weiter vorne.

4.8.2 Transfer ins EJDP¹⁸¹

Hier wird das GWK gemäss seinem Hauptaufgabenfeld, den polizeilichen Aufgaben, zugeordnet.

¹⁷⁹ Die Vertreter des VBS der Teilprojektgruppe Strategie sind mit dieser Darstellung nicht einverstanden, während der Rest der TPG Strategie das Argumentarium noch heute als gültig erachtet.

¹⁸⁰ Als Arbeitstitel wurde damals der Begriff 'Sicherheitsdepartement' gewählt diese den Varianten 'Gesamtuordnung EJPD' und 'Aufgabensplit' gegenübergestellt.

¹⁸¹ Die Vertreter des VBS der Teilprojektgruppe Strategie sind mit dieser Darstellung ohne Begründung nicht einverstanden, während der Rest der TPG Strategie das Argumentarium noch heute als gültig erachtet.

Stärken:

- Richtet sich nach den (damaligen) Zukunftserwartungen, welche mit einer Anspannung der Situation der inneren Sicherheit rechnen.
- Durch Zusammenfassung der polizeilichen Aufgaben auf Bundesebene können Synergien ausgeschöpft werden und Schnittstellen zu EJPD-Institutionen reduziert werden.
- Durch Zusammenfassung entsteht Kongruenz zwischen Aufgabenvollzug und Mitteln bei den polizeilichen Aufgaben.
- Durch Integration ins EJPD kann eine verbesserte Zusammenarbeit erreicht werden.
- Schwergewichtsverlagerung auf polizeiliche Aufgaben.
- Vorteil der Verselbständigung des GWK als Vollzugsorgan und damit Stärkung der Führung.

Schwächen:

- Durch Neuordnung des GWK Koordinationsbedarf und Erhöhung der Schnittstellen im Warenverkehr.
- Keine Gesamtsicht der Aufgaben, Gefahr der Prioritätsverschiebung zu Lasten des Warenverkehrs.
- Doppelspurigkeit bei Supportaufgaben (v.a. Rechtswesen).

Bei einer EJPD-Zuordnung des GWK erreicht man nach damaliger Anschauung gesamthaft gesehen eine homogene Departementszusammensetzung. Zudem sind klarere Führungsstrukturen und die Kongruenz von Aufgaben und Mitteln im Polizeibereich die Stärken. Auch in Bezug auf die Sparsamkeit schneidet die Alternative gut ab. Bei einer EJPD-Zuordnung des GWK würden sich zum Kernproblem Lücke, Variante Mix oder Mix-Minus, Modell EJPD¹⁸² zahlreiche Synergien ergeben.

Gesamthaft kam die Analysegruppe damals zum Schluss, der Status Quo sei die beste und die Unterstellung unter das EJPD die zweitbeste Lösung.

4.8.3 Beurteilung aus heutiger Sicht¹⁸³

Aus heutiger Sicht können diese Argumente grundsätzlich als richtig übernommen werden. Das EJPD befasst sich bereits heute auf Stufe Bund im Verhältnis zu den übrigen Departementen am intensivsten mit der inneren Sicherheit. Es ist mit solchen Fragen sowie dem Schutz der Rechtsgüter des Gemeinwesens und der Bevölkerung, insbesondere durch die Schaffung nationaler und internationaler Rechtsgrundlagen sowie durch die Koordination zwischen den Kantonen beauftragt.¹⁸⁴

¹⁸² Vgl. dazu Kapitel 5.9 und 5.10.

¹⁸³ Die Teilprojektgruppe Strategie hält mit Ausnahme der Vertreter des VBS an diesem Argumentarium fest.

¹⁸⁴ Vgl. dazu Bericht USIS II, Kapitel 3.2, S. 42, Art. 1 der Organisationsverordnungen des EJPD (OV-EJPD, SR 172.213.1).

Dem EJPD kommt deshalb auch im künftigen System der inneren Sicherheit auf Stufe Bund die Führungsverantwortung zu.¹⁸⁵ Bei einer Neuunterstellung des GWK unter das EJPD ergäben sich zusätzliche Vorteile im Bereich internationale Rechtshilfe, der Verkürzung der Dienstwege und der Intensivierung des Informationsaustauschs zwischen GWK, BAP und weiteren EJPD-Dienststellen. Weitere Vorteile ergäben sich im Migrationsbereich, der im EJPD angesiedelt ist und deutliche Synergien zur Aufgabenerfüllung an der Grenze bringt.

In USIS II wurde zur Frage eines allfälligen Departementswechsels ausgeführt, dass bei der Wahl der verschiedenen Varianten geprüft werden müsse, ob die Unterstellung unter das EFD noch zweckmässig sei. Sobald das Schwergewicht der Aufgaben dem zivilen Sicherheitsbereich zuzuordnen sei, schaffe ein Wechsel ins EJPD die meisten Synergien.¹⁸⁶

Gegen einen sofortigen Transfer des GWK ins EJPD zum heutigen Zeitpunkt sprechen die folgenden Gründe:

- Der Prozess des Grenzübertritts von Personen und Waren ist heute in der Zollverwaltung in einer Hand, was zahlreiche Synergien ergibt.¹⁸⁷
- An den Grenzübergängen arbeiten Zoll und Grenzwaache mit den gleichen Infrastrukturen und Amtsplätzen. Eine gemeinsame Führung stellt eine gute Zusammenarbeit sicher.
- Der Dienstweg im polizeilichen Bereich verläuft heute direkt und nicht über die Departemente. Das GWK unterhält enge Kontakte zu den Ämtern, z.B. über Verbindungspersonen.

Der Bundesrat hat anfangs 1997 entschieden, das GWK verbleibe bis zu einer Teilnahme der Schweiz an einem europäischen Sicherheitsraum im EFD. Der Bundesrat beschloss gestützt auf diese Empfehlungen, das GWK beim EFD zu belassen und eine Neubeurteilung nach einem allfälligen Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin anzugehen.

4.8.4 Schlussfolgerungen und Empfehlung¹⁸⁸

Die departementale Neuzuteilung des GWK in das EJPD ist in der heutigen Situation nicht vordringlich. Je nach Wahl der Varianten im Rahmen des vorliegenden Berichts müsste diese Frage bei der weiteren Ausarbeitung allenfalls erneut geprüft werden. Jedenfalls drängt sich eine Neubeurteilung der Frage der Unterstellung des GWK im Falle eines Beitritts der Schweiz zu Schengen/Dublin auf.

¹⁸⁵ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 42.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Bericht USIS II, Kapitel 3.2.2, S. 42.

¹⁸⁷ Z.B. bewältigt das GWK auf grossen Zollübergängen in der Nacht und auf kleinen auch tagsüber die Handelswarenabfertigung und das Inkasso der Schwerverkehrsabgabe. Zudem nimmt es die Zollpolizei wahr und stellt die Schmuggelbekämpfung sicher.

¹⁸⁸ Die Teilprojektgruppe Strategie hält mit Ausnahme der Vertreter des VBS an diesem Argumentarium fest.

5 Kernproblem Lücke

5.1 Existiert die Lücke überhaupt?

Im Anschluss an die Präsentation des Berichts über die innere Sicherheit¹⁸⁹ wurde in einzelnen Medienkommentaren die Frage gestellt, ob angesichts der Tatsache, dass die Schweiz nach wie vor eines der sichersten Länder sei, eine Lücke im schweizerischen Polizeisystem überhaupt existiere.

5.1.1 Zunehmende subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee

In den Jahren 1996 bis 2001 leistete die Armee in subsidiären Sicherungseinsätzen 402'153 Dienstage zugunsten der zivilen Kräfte, das entspricht rund 1'828 Personaleinheiten. Davon wurden Angehörige der Armee insgesamt während 377'368 Dienstagen für zivile polizeilichen Daueraufgaben des Bundes eingesetzt. 7'588 Dienstage wurden im Bereich der ordentlichen Grossereignisse geleistet¹⁹⁰, die einzeln und in normaler Bedrohungslage in Zukunft ebenfalls durch zivile Polizeikräfte sollen bewältigt werden können.¹⁹¹

Von 1996–2001 wären ohne die Lücke im schweizerischen Polizeisystem lediglich 17'197 Dienstage, d.h. rund 4.5% aller geleisteten Einsätze der Armee zugunsten der inneren Sicherheit, als subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee erforderlich gewesen.¹⁹²

Aus diesen Zahlen ergibt sich ein erster Hinweis auf das Bestehen einer Lücke im schweizerischen Polizeisystem.

5.1.2 Unterbestände in den Polizeikorps

Die Polizeikorps der Schweiz weisen einen bemerkenswerten Personalunterbestand aus. Es handelt sich dabei um die Differenz der Anzahl Polizeikräfte, die vom Parlament oder durch Gesetz für die Aufgabenerfüllung bestimmt sind, und dem tatsächlichen Bestand innerhalb des Korps.

Hochgerechnet fehlen in der Schweiz heute rund 1'600 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte¹⁹³, im Verhältnis zum ordentlichen Soll-Bestand.

5.1.3 Nicht abbaubare Überzeit in den Polizeikorps

Auch der Umstand, dass die Polizeikorps die Überzeit oft nicht mehr in Form von Freizeit abbauen können, weist auf die Lücke hin.

Aufgrund der Erhebungen und Hochrechnungen handelt es sich bei der nicht in Freizeit abgegoltenen Überzeit im Jahresdurchschnitt 1999-2001

¹⁸⁹ Vgl. dazu Bundesamt für Polizei, Bericht über die innere Sicherheit der Schweiz, veröffentlicht am 9. Juli 2002.

¹⁹⁰ Vgl. dazu Kapitel 5.3.7.

¹⁹¹ Vgl. dazu Kapitel 5.3.2–5.3.5.

¹⁹² Vgl. dazu Kapitel 5.3.7.

¹⁹³ Vgl. dazu Kapitel 5.2.

durchschnittlich gesamtschweizerisch um insgesamt rund 390 Stellenäquivalente.

Allein in den ersten drei Monaten des Jahres 2002 hat als Beispiel die Stadtpolizei Bern bereits 5'800 Überstunden geleistet, was gemäss Angaben des Kommandanten sogar zu einer Reduktion der polizeilichen Grundversorgung während einer bestimmten Zeit führen werde.¹⁹⁴

Solche Beispiele könnten in den meisten Polizeikorps gefunden werden, was auch durch die Arbeiten im Rahmen dieses Berichts bestätigt wird. Zumindest in den für die Erhebung ausgewählten Polizeikorps sind die Erfahrungen regelmässig gleich.

5.1.4 Gesundheitliche und stressbedingte Auswirkungen der Lücke

Unregelmässige Arbeitszeiten und Nachtarbeit stellen allgemein einen belastenden Faktor für die Gesundheit des Menschen dar. Wenn nun die Unterbestände in den Polizeikorps derartige Ausmasse annehmen, dass die Überzeit regelmässig nicht mehr in Freizeit bezogen werden kann, ergibt sich für den einzelnen Polizeibeamten und die einzelne Polizeibeamtin mit der Zeit eine dauernde Belastungssituation, die sich unterschiedlich auswirken kann. Sie kann zu gesundheitlichen Beschwerden, aber auch zu stressbedingten Eskalationen im Einsatz führen, z.B. in Form von unverhältnismässiger Gewaltanwendung im Dienst. Diesem Phänomen wird man auf Dauer nicht allein dadurch gerecht, dass man den jeweiligen Polizeibeamten gerichtlich zur Rechenschaft zieht.

Das Problem der dauernden Überbelastung der Angehörigen der Polizeikorps ist ausgewiesen und muss auch auf der Ebene der Lückenfüllung angegangen werden.

5.2 Die Dimension der Lücke

Die Kantone schätzten den Bedarf an Polizeikräften auf 800-1'000¹⁹⁵, wobei nicht differenziert wurde, wofür diese Kräfte benötigt werden. Im Rahmen der Arbeiten zu USIS III musste zunächst definiert werden, was unter diesem Bedarf zu verstehen ist und wie sich diese Lücke letztlich zusammensetzt.

Es gibt drei verschiedene Bereiche der Lücke, die unterschieden werden müssen, damit Zuständigkeiten und Finanzierung sauber abgegrenzt werden können.

- Der eigentliche Bestand in den jeweiligen Korps, der **Ist-Bestand der Kantone**, ist nicht fix, sondern er hängt davon ab, ob im Erhebungszeitpunkt gerade eine Polizeischule durchgeführt wurde oder ob eine solche bevorsteht. Die Differenz zwischen ihm und dem Bestand, den Parlament oder

¹⁹⁴ Vgl. dazu: Der Bund vom 7. Mai 2002, '5'800 Stunden Überzeit in drei Monaten'.

¹⁹⁵ Quelle: Präsident KKPFS.

**Unterbestand
Kantone: 1'600**

Gesetz in den Kantonen jeweils als Soll-Bestand der Polizeikorps definiert, stellt den **Unterbestand der Kantone** dar.

Die Füllung dieses Bereichs der Lücke fällt in den Aufgabenbereich der Kantone und wird hier nicht weiter diskutiert. Wesentlich ist, dass der Unterbestand die Situation im Bereich des Personalbedarfs des Bundes akzentuiert. Rund 1'600 Stellen sind, durchschnittlich über die Jahre 1999-2001 gerechnet, in der Schweizer Polizei unbesetzt.

- Der **Mehrbedarf der Kantone** weist den Bedarf aus, den die Kantone als über den Soll-Bestand hinausgehenden Bedarf an polizeilichen Kräften angeben, um ihre Aufgaben den gesetzlichen Anforderungen entsprechend erfüllen zu können. Hier handelt es sich um rund 300 Einsatzkräfte gesamtschweizerisch.
- Die **Lücke beim Bund** setzt sich zusammen aus dem Kräftebedarf, der für die Bewältigung der dauernden und nicht dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes erforderlich ist und für die er kein eigenes Personal hat. Diese Lücke auf Stufe Bund kann als die Summe des Personalbedarfs bezeichnet werden, der zur Wahrnehmung der Daueraufgaben und der ordentlichen Grossereignisse des Bundes besteht.

**Mehrbedarf Kantone:
300**

Lücke Bund: 600

Kein Teil der Lücke sind die ausserordentlichen Grossereignisse¹⁹⁶, die auch in Zukunft jeweils subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee erforderlich machen.

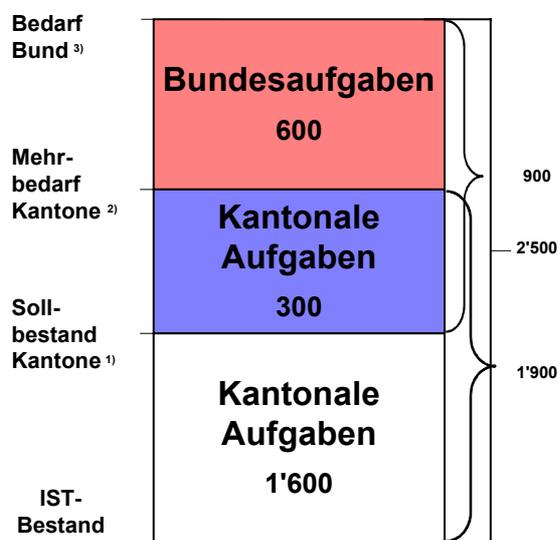
Wird vom Personalbedarf ausgegangen, den der Bund im Jahre 2001 zur Erfüllung dieser Aufgaben aufgegeben hat, so kann die Lücke auf Stufe Bund durch die Schaffung von 600 zusätzlichen Stellen geschlossen werden. 70 Stellen braucht es für den Personenschutz¹⁹⁷, 440 im erweiterten Objektschutz¹⁹⁸ und 90 Stellen im Overhead.¹⁹⁹ Diese Aufgaben werden heute zum Teil durch die Polizeikorps der Kantone und Städte gegen Abgeltung durch den Bund und zum Teil vom GWK und von der Armee wahrgenommen.

¹⁹⁶ Vgl. Kapitel 5.3.3.

¹⁹⁷ Anforderungsprofil: Bestens ausgebildete Polizeikräfte mit mehrjähriger Einsatzerfahrung in Sondereinheiten, die in der Lage sind, ausländische Staatsgäste, Magistraten und weitere völkerrechtlich geschützte Personen zu schützen. Die Verweildauer in dieser Funktion ist in der Regel bis zum Alter von 40 Jahren begrenzt.

¹⁹⁸ Anforderungsprofil: Diese polizeilichen Einsatzkräfte sind in der Lage, Objekte zu schützen, Absperrungen vorzunehmen, Patrouillen durchzuführen, Personen anzuhalten und zu überprüfen sowie Verkehrsregelungsmassnahmen zu treffen. Ein Teil dieser Kräfte ist zudem fähig, weitere sicherheitspolizeiliche Bundesaufgaben zu übernehmen, darunter insbesondere die Sicherheitsmassnahmen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge (Tiger) beziehungsweise auf ausländischen Flughäfen (Fox). Die Verweildauer für den Objektschutz ist nicht begrenzt, während für Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (Tiger/Fox) eine Altersbegrenzung von 45 Jahren gilt.

¹⁹⁹ Definition Overhead-Kosten: Kosten zur Führung und Ausbildung der Einsatzkräfte, Kosten für das Zivilpersonal zur Sicherstellung von Unterstützungsprozessen im Verwaltungs- und Betriebsbereich. Die Overhead-Kosten sind höher zu veranschlagen, wenn eine neue Institution errichtet wird, als wenn eine bestehende Institution erweitert werden kann. Die Overhead-Kosten bei einer bestehenden Institution wird pauschal mit 10% und derjenige bei neuen Institutionen pauschal mit 20% der Personal-Vollkosten gerechnet.



¹⁾ Vom Parlament bewilligter Sollbestand
²⁾ Über den Sollbestand hinausgehender Mehrbedarf
³⁾ Sicherheitspolizeiliche Lücke auf Bund

Die drei Bereiche der Lücke beeinflussen sich gegenseitig, denn ein Unterbestand in einem Polizeikorps bringt es auch mit sich, dass weniger Einsätze für den Bund geleistet werden können, bzw. dass die Bereitschaft und Möglichkeit, andere Polizeikorps im Bedarfsfall zu unterstützen, abnimmt und dadurch die Armee früher zum Einsatz kommt. Zwischen dem Mehrbedarf der Kantone und der Lücke beim Bund besteht zusätzlich eine Überschneidung, weil die Kantone diese Aufgaben zum Teil mit einberechnen, wenn sie den Bestand angeben, den sie zur genügenden Aufgabenerfüllung benötigen würden.

Überschneidungen

Es gilt nun zu entscheiden, mit welchen Mitteln, welcher Teil dieser Lücken gefüllt werden soll (ob mit zivilen Polizeikräften des Bundes, mit zivilen Polizeikräften der Kantone, mit Mitteln der Armee oder mit Privaten) und wie die finanziellen Lasten zu verteilen sind.

5.3 Klärung der strategischen Ausgangslage

Zu Beginn der Arbeiten an USIS III galt es, die strategische Ausgangslage im Bereich 'Lücke' nach den Entscheidungen des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 und der KKJPD vom 8./9. November 2001 zu klären. Es ging dabei vorweg um die Klärung der Begriffe im Bereich der Lagedefinitionen und des Begriffspaares 'zivile Mittel' – 'militärische Mittel'.

5.3.1 Die Definition nach Lage als Zirkeldefinition

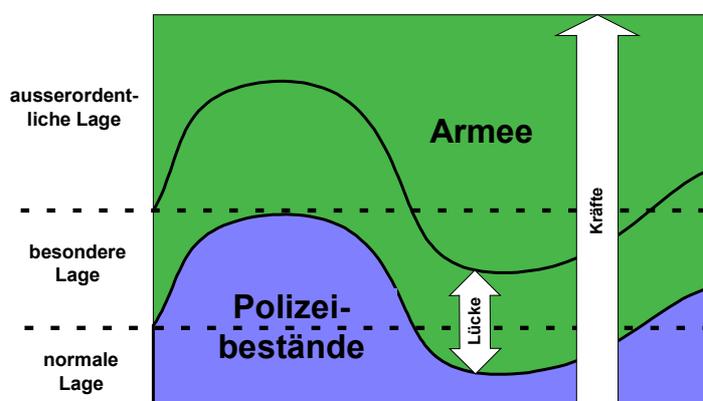
Gemäss dem polizeilichen und militärischen Sprachgebrauch, aber auch gestützt auf den sicherheitspolitischen Bericht 2000 wurde in USIS II unterschieden zwischen normaler, besonderer und ausserordentlicher Lage:

- **Normale Lage:** Situation, in der ordentliche Verwaltungsabläufe zur Bewältigung der anstehenden Probleme und Herausforderungen ausreichen.
- **Besondere Lage:** Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Im Unterschied zur ausserordentlichen Lage ist aber die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen. Typisch ist der Bedarf nach rascher Konzentration der Mittel und Straffung der Verfahren.

- **Ausserordentliche Lage:** Situation, in der in zahlreichen Bereichen und Sektoren normale Verwaltungsabläufe nicht genügen, um die Probleme und Herausforderungen zu bewältigen, z.B. bei Naturkatastrophen, die das ganze Land in Mitleidenschaft ziehen, oder bei kriegerischen Ereignissen.

In den gängigen Lagedefinitionen wird anhand des Kriteriums unterschieden, ob die 'ordentlichen Verwaltungsabläufe' ausreichen für die Bewältigung einer Lage oder nicht. Sie richten sich mithin nach den vorhandenen Kräften. Aufgrund dessen wird die Lage selbst als normal, besonders oder ausserordentlich definiert. Es handelt sich somit um eigentliche Zirkeldefinitionen.

Lagedefinition nach vorhandenen Kräften



Wenn man, wie dargestellt, von einem deutlichen Mangel an Polizeipersonal in der Schweiz ausgehen muss, sind diese Lagedefinitionen nicht zielführend. Die Grafik zeigt, dass bei den bisherigen Zirkeldefinitionen die Lage dann eskalieren würde, wenn die Polizeibestände sinken.

Es stellt sich somit die Frage, ob die jeweilige Lage den Mitteleinsatz bestimmt oder ob es nicht vielmehr die Mittel sind, die im Bedrohungsfall für die Bewältigung eines Ereignisses oder die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sind, die die Lage bestimmen.

Da die Lagedefinition nicht allein von den verfügbaren Mitteln, sondern von der Bedrohungssituation und der Intensität der gestellten polizeilichen Aufgaben über einen bestimmten Zeitraum abhängt, müssen im Hinblick auf das Ziel, Einsatzschwellen für subsidiäre Sicherheitseinsätze der Armee festzulegen²⁰⁰, andere Umschreibungen herangezogen werden.

Deshalb wurden neue Begriffe definiert. Es werden dauernde und nicht dauernde Bundesaufgaben sowie ordentliche und ausserordentliche Grossereignisse unterschieden.

Anhand von zurückliegenden Ereignissen konnten Beispiele gefunden werden, welche aufzeigen, in welchen Situationen bzw. für welche Aufgaben in Zukunft die Armee im Bereich der subsidiären Sicherheitseinsätze noch zum Einsatz kommen sollte und wo nicht mehr.

²⁰⁰ Gemäss Einsetzungsverfügung vom 9. November 2000 lautet der Auftrag für USIS III u.a. 'Präzisierung der subsidiären Beiträge der Armee zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren (Definition von Einsatzschwellen, Strukturierung von geeigneten Armeeformationen usw.).'

Anhand der retrospektiven Beurteilung der subsidiären Sicherungseinsätze der Armee konnte der zivile Kräftebedarf für die Zukunft – und damit die Einsatzschwelle der Armee – dargestellt werden.²⁰¹

Da die Begriffe normale, besondere und ausserordentliche Lage zum Teil in bestehenden Bundesgesetzen, zum Teil in der Bundesverfassung vorkommen, galt es auch, die Verbindung zu diesen Begriffen herzustellen.

5.3.2 Dauernde und nicht dauernde Aufgaben des Bundes²⁰²

Hier geht es um die Klärung, welche Aufgaben als dauernde Bundesaufgaben zu betrachten sind und welche bloss periodisch, dafür aber teilweise mit grossem Kräftebedarf, anfallen.

Dauernde sicherheitspolizeiliche Bundesaufgaben:

- Laufende Beurteilung der Sicherheitslage Schweiz und Bewirtschaftung der Indikatoren und der Lageverfolgung; dazu gehören das Bundeslagezentrum (BLZ) im BAP sowie das Lage- und Früherkennungsbüro (LFB) im VBS.
- Gewährleistung völkerrechtlicher Schutzpflichten, u.a. Schutz von Personal und Gebäuden der ausländischen Botschaften und der internationalen Organisationen in der Schweiz (z.B. Schutz von Botschaften, Konsulaten und Residenzen in Bern, Genf und Zürich)
- Schutz von Personal und Gebäuden des Bundes und der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland (z.B. Zutrittskontrolle für das Parlamentsgebäude, Schutz der Botschaftsangehörigen und deren Gebäude in Algerien)
- Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen, wie ausländischen Staatsoberhäuptern und Regierungsmitgliedern
- Personenschutz für Bundesräte und andere Magistraten des Bundes, Bundes-Parlamentarier und andere gefährdete Personen im Dienste des Bundes
- Einsätze von Zivilpolizeibeobachtern im Ausland (CIVPOL)²⁰³
- Gewährleistung der Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge (Tiger) sowie Kontrollen auf ausländischen Flughäfen (Fox)

²⁰¹ Vgl. dazu Kapitel 5.3.4 und 5.3.7.

²⁰² Zu den gesetzlichen Grundlagen dieser Bundesaufgaben vgl. Bericht USIS II, S. 52 f.

²⁰³ Während der Stab für Krisenfälle und Auslandseinsätze des BAP verantwortlich ist für die Rekrutierung, die Einsatzvorbereitung und die Betreuung der CIVPOL-Einsatzkräfte im Ausland (Polizisten aus der Schweiz, die sich im Rahmen von friedensfördernden Missionen im Ausland engagieren), trägt die politische Abteilung IV des EDA die politische Verantwortung und sämtliche Kosten dieser Einsätze. In der Regel sind rund 20 Personen permanent im Einsatz. Diese Kräfte werden in den Berechnungen für die polizeilichen Aufgaben des Bundes nicht berücksichtigt, da sie einerseits nicht direkt mit dem System der inneren Sicherheit zusammenhängen und andererseits das EDA die politische Verantwortung für die zivile Friedensförderung im Ausland trägt.

Nicht dauernde Bundesaufgaben:

- Konferenzschutz
- Einsätze bei ausserordentlichen Bedrohungslagen im Sinne von Art. 185 BV.

5.3.3 Ordentliche und ausserordentliche Grossereignisse

Die Polizeibestände müssen naturgemäss nicht nur auf die Bewältigung des Alltags ausgerichtet sein, sondern in einer gewissen Konzentration über eine bestimmte Zeit oder mit einer erhöhten Dichte zur Verfügung stehen, wenn die Lage es erforderlich macht. Dieser Bedarf für die Bewältigung von grösseren Ereignissen muss grundsätzlich zivil abgedeckt werden können.

Es stellt sich die Frage, ab welchem zusätzlichen Kräfte- und Mittelbedarf die Armee im Bereich der subsidiären Sicherungseinsätze in Zukunft zum Einsatz kommen soll.

Dazu ist die Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Typen von Grossereignissen zweckmässig – ungeachtet der Frage, ob die Ereignisse nun in den Zuständigkeitsbereich des Bundes oder jenen der Kantone fallen:

- **Ordentliche Grossereignisse**, das sind Grossereignisse, die periodisch wiederkehrend und voraussehbar sind (z.B. regelmässig stattfindende Anlässe, jährlich durchgeführte internationale Konferenzen, periodisch stattfindende, planbare Sport-Grossanlässe etc.). Solche Grossereignisse gehören zum 'courant normal' und sind künftig grundsätzlich mit zivilen Mitteln zu bewältigen.
- **Ausserordentliche Grossereignisse** sind entweder nicht voraussehbar (Naturkatastrophen, kriegerische Ereignisse, unvermittelt lagebedingt auftretende, grosse Sicherheits- und Schutzbedürfnisse etc.) und Grossereignisse, die zwar voraussehbar, aber einmalig sind, mit zeitlich begrenzten stark erhöhten Sicherheitsbedürfnissen (wie z.B. Fussball-Europameisterschaften, Olympiade etc.). Solche Grossereignisse sind als 'ausserordentliche Grossereignisse' zu betrachten. In diesem Fall ist die wahrscheinliche Einsatznotwendigkeit von Mitteln der Armee – zusätzlich zum Polizeieinsatz –grundsätzlich gegeben.

Diese Unterscheidungen erlauben es, beispielhaft aufzuzeigen, welche Ereignisse in Zukunft von der Polizei allein und welche subsidiär unterstützt durch die Armee bewältigt werden sollten.

Es lassen sich so geeignete Entscheidungsgrundlagen vorbereiten, um zu bestimmen, was in Zukunft als 'courant normal', bestehend aus Daueraufgaben und ordentlichen Grossereignissen, grundsätzlich²⁰⁴ von den zivilen Polizeikräften

²⁰⁴ Grundsätzlich bedeutet, dass ausschliesslich die zivilen Kräfte zum Einsatz kommen sollen – wenn nicht

- ein ausserordentliches Grossereignis,
- mehrere ordentliche Grossereignisse gleichzeitig,
- ein ordentliches Grossereignis in verschärfter Bedrohungslage
- oder im Extremfall eine sehr zeit- oder personalaufwendige Daueraufgabe des Bundes vorliegen.

Würde man die Formulierung 'primär' wählen, würde man – missverständlich und nicht beabsichtigt – die Möglichkeit einschliessen, dass in erster Linie zwar die zivilen Mittel zum

zu bewältigen sein wird und wo die Armee subsidiär zum Einsatz kommen soll.²⁰⁵

Die Planung und der Aufbau von zusätzlichen Beständen ziviler sicherheitspolizeilicher Kräfte beim Bund und/oder den Kantonen richtet sich somit auf die Daueraufgaben sowie auf die Bewältigung der ordentlichen Grossereignisse aus. Wo diese Kräfte anzusiedeln sind – bei den Kantonen oder beim Bund (und hier beim VBS oder beim EJPD) – hängt von der Wahl der Varianten und Modelle ab.

5.3.4 Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee als Berechnungsgrundlage

Die Bildung von Kategorien von Aufgaben und Ereignissen dient als Planungsgrundlage und als Entscheidungshilfe. Im Einsatzfall wird auch in Zukunft nach Massgabe der aktuellen Bedrohungslage und gemäss den zur Verfügung stehenden Mitteln von Fall zu Fall bestimmt, ob die zivilen Mittel durch Mittel der Armee zu unterstützen sind.

So können zwei zeitlich aufeinander fallende ordentliche Grossereignisse (z.B. EXPO.02 und Föderalismuskonferenz 2002), ein ordentliches Grossereignis in stark verschärfter Bedrohungslage (z.B. Zionistenkongress in Basel 1997) oder im Extremfall sogar eine sehr zeit- oder personalintensive Daueraufgabe des Bundes auch in Zukunft einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee erforderlich machen.

5.3.5 Die neuen Begriffe und die Lagedefinitionen

Da die Begriffe normale Lage, besondere Lage und ausserordentliche Lage im polizeilichen und militärischen Sprachgebrauch, im SipolB 2000²⁰⁶ und teilweise in der Gesetzgebung²⁰⁷ verwendet werden, ist ihre Verbindung zu den neuen Begriffen Daueraufgaben, ordentliche und ausserordentliche Grossereignisse darzustellen

Einsatz kommen müssten, dass aber in zweiter Linie die Armee bereits ihren festen Platz als subsidiäres Element hat.

²⁰⁵ Die technische Unterstützung und der Support mit Material, Fahrzeugen und Flugzeugen ist von der Diskussion ausgenommen, weil sie in allen Lagen und ohne vorherigen Entscheid des Bundesrates geleistet werden kann.

²⁰⁶ Vgl. SipolB 2000 vom 7. Juni 1999, Anhang 'Umschreibung von Kernbegriffen.'

²⁰⁷ Z.B. Art. 580 Abs. 2 BV.

Die neuen Begriffe korrelieren wie folgt zwischen den Aufgaben und den herkömmlichen Lagedefinitionen:

Lage	Aufgaben
ausserordentliche Lage ²⁰⁸	ausserordentliche Grossereignisse
besondere Lage	mehrere ordentliche Grossereignisse gleichzeitig oder ein ordentliches Grossereignis in verschärfter Lage oder im Extremfall eine sehr zeit- und personalintensive Daueraufgabe
normale Lage	ordentliche Grossereignisse Daueraufgaben

5.3.6 Die Untervariante zur Füllung der Lücke: Mix-Minus

Die neue Untervariante zur Füllung der Lücke enthält Elemente der Variante Kantone und solche der Variante Mix.

Ausschliesslich **für die Daueraufgaben** des Bundes würde beim Bund eine zivile Polizeieinheit aufgebaut. Der Unterschied zur Variante Mix besteht darin, dass für die nicht ständigen Aufgaben keine Polizeikräfte beim Bund geschaffen würden.

Für **nicht ständige Bundesaufgaben** würde der Bund Kräfte bei den Kantone aufbauen und mitfinanzieren. Im Bereich dieser Aufgaben (z.B. Konferenzschutz) käme das der Variante Kantone gleich. Vom Umfang her könnte es sich dabei um rund 100–300 Einsatzkräfte handeln, die der Bund bei den Kantonen ansiedeln und mitfinanzieren würde.

Das Modell wird in Kapitel 5.9 grafisch dargestellt, weiter diskutiert und bewertet.

5.3.7 Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee 1996–2001 und deren Beurteilung

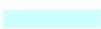
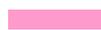
Anhand dieser Ausführungen wurden die subsidiären Sicherungseinsätze der Armee aus den Jahren 1996 bis 2001 herangezogen, um beispielhaft darzulegen, welche Ereignisse mit den neuen Definitionen als Daueraufgabe (Polizei), welche als ordentliche Grossereignisse (grundsätzlich Polizei) und welche als ausserordentliche Grossereignisse (Polizei mit subsidiärer Unterstützung durch die Armee) zu betrachten sind.

²⁰⁸ Räumlich oder zeitlich begrenzt.

Datum	Auftrag	Dienstage
18.07.94 – 14.12.99	Schutz bedrohter Einrichtungen in Bern*	46'541
09.10.96 –	Schutz bedrohter Einrichtungen in Zürich*	207'227
08. – 09.97	Konferenzschutz Zionistenkongress Basel**	10'155
01.04.98 –	Verstärkung GWK	98'100
5.98	Konferenzschutz WTO Ministerkonferenz in Genf	250
29.04.98 –	Schutz der Botschaftsangehörigen und deren Gebäude in Algerien	16'408
26.01.00 – 06.02.00	Unterstützung der Kantonspolizei GR bei der Sicherheit des World Economic Forums in Davos	1'054
19.06.00 – 01.07.00	UNO Weltsozialgipfel in Genf, Personen- und Objektschutz sowie Grenzpatrouillen	7'042
15.01.01 – 30.01.01	Unterstützung der Kantonspolizei GR bei der Sicherheit des World Economic Forums in Davos	6'284
02.07.01 – 17.12.01	Schutz bedrohter Einrichtungen in Bern*	3'801
27.10.01 –	Schutz bedrohter Einrichtungen in Genf*	2'854
17.12.01 –	Schutz bedrohter Einrichtungen in Bern*	1'925
01.10.01 –	Unterstützung der Zutrittskontrolle in das Parlamentsgebäude	512

* Botschaften, Konsulate, Residenzen.

**Auf Grund der damaligen weltpolitischen Lage ist der Zionistenkongress in Basel 1997 als ausserordentliches Grosseignis einzustufen. Bei normaler Bedrohungslage würde er ein ordentliches Grosseignis darstellen.

	Dienstage:	Personaleinheiten
 Daueraufgaben	377'368	= 1'715
 ordentliche Grosseignisse	7'588	= 34,5
 ausserordentliche Grosseignisse	7'197	= 78

Rückblickend ergibt sich das folgende Bild: Von 1996 bis 2001 wären ohne Lücke im zivilen Polizeisystem rund 95% aller Armee-Einsätze von der Polizei allein bzw. grundsätzlich allein zu bewältigen gewesen, während in lediglich rund 4.5% der Fälle die subsidiäre Unterstützung durch die Armee angezeigt gewesen wäre.

Für das erste Halbjahr 2002 hat die Armee bereits 134'524 Dienstage geleistet, dies entspricht 611 Personaleinheiten. Weit über die Hälfte aller Dienstage – genau 72'742 oder 331 Personaleinheiten – entfielen auf subsidiäre Si-

**Subsidiäre Sicherungseinsätze
1. Hälfte 2002**

cherungseinsätze bzw. auf Botschaftsbewachungen. Zusätzliche 25'463 Diensttage, das sind 116 Personaleinheiten, wurden für 'Unterstützungseinsätze' aufgewendet, wovon 13'973, also 64 Personaleinheiten, für die EXPO.02. Lediglich 36'319 Diensttage – das sind 165 Personaleinheiten – wurden für friedenssichernde Einsätze, vor allem im Kosovo, benötigt.²⁰⁹

5.3.8 Definition 'Mittel der Armee', 'militärische Mittel' bzw. 'Mittel der Ersten Stunde'

Als weiteres musste geklärt werden, welche Mittel überhaupt als zivile Kräfte gelten können und welche als 'militärische Mittel', 'Mittel der Armee' bzw. 'Mittel der Ersten Stunde' bezeichnet werden. Aus der Stellungnahme des Generalsekretariates des VBS vom 8. März 2002 geht hierzu folgendes hervor:

'Der Begriff 'Mittel der Ersten Stunde' wird als inzwischen überholt betrachtet und bildet für USIS keine Grundlage. Der Begriff 'militärischen Mittel' ist identisch mit dem Begriff 'Mittel der Armee'. Es handelt sich um jene Mittel, die organisch in der Armee eingegliedert – und somit der Armeeführung unterstellt – sind.'

Es wird deshalb künftig in diesem Zusammenhang nur noch von 'Mitteln der Armee' gesprochen.

5.3.9 Einsatz der Mittel der Armee für subsidiäre Sicherungseinsätze

Zum Einsatz von Mitteln der Armee für subsidiäre Sicherungseinsätze äussert sich das GS VBS wie folgt.²¹⁰

'Gemäss Planung von Armee XXI stehen für subsidiäre Sicherungseinsätze folgende Mittel der Armee zur Verfügung:

- die Militärpolizei (inkl. heutige Sicherheitsspezialisten des FWK)
- die Durchdiener (primär der Infanterie)
- die WK-Truppen (primär der Infanterie)

Die Militärpolizei wird gemäss Armee XXI u.a. folgende Abteilungen umfassen:

- Ein professionelles Militärpolizei Territorial Bataillon à ca. 250 Angehörige der Armee (Sicherheits- und Kriminalpolizeiaufgaben bei der Truppe, Polizeirequisitionen der Militärjustiz)
- Zwei professionelle Militärpolizei Sicherheitsbataillone à je ca. 250 Angehörige der Armee (Ausbildungsunterstützung 'Sicherheit' für die Truppe, Bewachungs- und Schutzaufgaben für die Armee, Sicherheitsmodule bei Auslandseinsätzen, Pikettelement der Armee).

Die Zahl der militärisch eingeteilten zivilen Polizeibeamten ('Profi-Miliz') wird von heute ca. 1'000 auf gut 300 reduziert. Bei den Durchdienern der Infanterie werden Einsatzkräfte in der Grössenordnung von zwei Kompanien für subsidiäre Sicherungseinsätze bereitgehalten. Bei den WK-Truppen kommen für Aufgebote zu subsidiären Sicherungseinsätzen primär die 16 Infanterie Batail-

²⁰⁹ Vgl. dazu Medienmitteilung VBS, Agentur AP vom 5. Juli 2002.

²¹⁰ Schreiben des Generalsekretariates des VBS vom 8. März 2001.

lone à je ca. 1'200 Angehörige der Armee und die 16 Panzer Grenadier Kompanien in Betracht. Diese Mittel können bedarfsgerecht mit Elementen aus Luftwaffe/Lufttransport, Führungsunterstützung, Logistik usw. ergänzt werden. Die Militärpolizei XXI wird – zur Entlastung der zivilen Polizeikorps durch Reduktion der Anzahl militärisch eingeteilter ziviler Polizeibeamter – mehrheitlich professionalisiert, während es sich bei den übrigen aufgeführten Mitteln (auch bei den Durchdienern) um Milizkräfte handelt.'

Das GS VBS unterstreicht, dass überhaupt keine Mittel der Armee ausschliesslich für subsidiäre Sicherheitseinsätze bereitgestellt würden. Vielmehr handle es sich um ein multifunktionales Gesamtsystem, das in erster Linie auf Raumsicherung und Verteidigung hin dimensioniert sei und für subsidiäre Sicherheitseinsätze Zusatzgenutzt werden könne. In letzter Konsequenz könne in der ausserordentlichen Lage die ganze Armee für subsidiäre Sicherheitseinsätze eingesetzt werden, soweit ihre Mittel nicht anderweitig gebunden seien.

Armee ist primär auf Raumsicherungs und Verteidigung ausgerichtet

5.3.10 Auswirkungen auf Armee XXI

Gemäss ihrem verfassungsmässigen Auftrag ist die heutige Armeekonzeption darauf ausgerichtet, subsidiäre Sicherheitseinsätze leisten zu können, sobald die Mittel der zivilen Kräfte nicht mehr ausreichen. Im zivilen polizeilichen Bereich klafft nun aber – wie bereits in USIS II aufgezeigt – eine deutliche Lücke. Sie lässt sich nicht nur anhand der Aufgaben der Polizei aufzeigen, sondern umgekehrt auch an den zahlreichen und personalintensiven subsidiären Sicherheitseinsätzen der Armee.

Die Armeepanung XXI richtet sich nach dem heutigen Zustand im Bereich der inneren Sicherheit, d.h. ohne USIS und ohne die Füllung der sicherheitspolizeilichen Lücke.²¹¹ Die Armeepanung ist deshalb flexibel zu gestalten und umzusetzen, weil USIS bei einer Füllung der Lücke vor allem bei den subsidiären Sicherheitseinsätzen einen deutlich geringeren Bedarf schaffen könnte. Dies jedoch nicht von heute auf morgen, sondern im Bereich von einigen Jahren, je nach Variantenwahl.

Armee XXI richtet sich nach heutigem Bedarf nach subsidiären Sicherheitseinsätzen

5.4 Ressourcenbedarf zur Schliessung der sicherheitspolizeilichen Lücke

5.4.1 Abgeltung von Polizeieinsätzen

Mit Art. 28 BWIS²¹² wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, um die finanzielle Abgeltung von Polizeileistungen der Kantone und Gemeinden zu regeln. Abzugelten sind Leistungen, welche die Kantone zur Informationsbearbeitung (Staatsschutz), für Schutzaufgaben und Einsätze bei ausserordentlichen Er-

²¹¹ Vgl. Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat 'Armee XXI und USIS (01.065), S. 2: Der Bundesrat führte namentlich aus, es treffe nicht zu, dass in der Armee XXI mit Bezug auf die militärische Sicherheit neue Potentiale an Sicherheitskräften aufgebaut würden. Armee XXI orientiere sich in etwa an der bisherigen quantitativen Nachfrage nach subsidiären Sicherheitseinsätzen der Armee.

²¹² Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

eignissen sowie durch das Schweizerische Polizeiinstitut Neuenburg für den Bund erbringen.²¹³

Die entsprechende finanzielle Abgeltung erfolgt teilweise in Form von Pauschalen und teilweise in Form gezielter Abgeltungen von Personal- und Infrastrukturkosten. Gemäss Art. 3 der BWIS-Abgeltungsverordnung²¹⁴ gilt der Bund den Kantonen und Städten in der Regel 80% ihres Aufwandes für regelmässig wiederkehrende oder dauernde Schutzaufgaben ab, sofern dieser CHF 1 Mio. übersteigt oder mehr als 5% der jährlichen Lohnkosten des betroffenen Polizeikorps ausmacht. Ausserdem sieht Art. 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung vor, dass der Bund bei ausserordentlichen Ereignissen im Rahmen der bewilligten Kredite eine Entschädigung für spezielle und umfangreiche Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutzaufträge leistet. In diesem Fall wird die Abgeltung pauschal bestimmt oder es wird festgelegt, welche massgebenden Kosten zu welchem Satz abgegolten werden. Im Bereich der Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge sind es 100% der Personalkosten einschliesslich 'die während des Einsatzes von Sicherheitsbeauftragten entstehenden ordentlichen Auslagen und Aufwendungen.²¹⁵

Die verwendeten Ansätze erlauben Rückschlüsse auf die Bewertung von Personalkosten und Personal-Vollkosten, wie sie für diese Untersuchung von Bedeutung sind:

- Personalkosten:

Eine Verrechnung der Personalkosten steht hinter dem Abgeltungssatz, den die Kantone dem Bund oder dem ersuchenden Kanton verrechnen, wenn diese bei Grossereignissen im Rahmen eines interkantonalen Polizeieinsatzes (IKAPOL-Einsatz) Polizisten für befristete sicherheitspolizeiliche Aufträge zur Verfügung stellen.

Abgeltung IKAPOL-Einsätze

Bei interkantonalen Einsätzen zugunsten eines Kantons ist die Kostenregelung dieser Hilfeleistung Sache der beteiligten Kantone selbst.²¹⁶ Unter diese Kategorie fällt u.a. der Einsatz im Zusammenhang mit dem World Economic Forum (WEF) in Davos.

Demgegenüber regelt Art. 4 a der BWIS-Abgeltungsverordnung die Entschädigung bei IKAPOL-Einsätzen zugunsten des Bundes. Er beträgt gegenwärtig CHF 400 pro Tag und Einsatzkraft. Dies entspricht einem Jahresansatz von CHF 88'000 bzw. je nach Kanton zwischen 75 und 85% der tatsächlichen Personalkosten.²¹⁷

²¹³ Das BAP hat im Jahre 2001 insgesamt CHF 25.23 Mio. für Staatsschutz, ausserordentliche Schutzaufgaben und Botschaftsschutz ausgegeben. Das BAZL hat im Jahre 2001 überdies CHF 11'10 Mio. für die Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge (Tiger/Fox) bezahlt. Das ergibt ohne die zahlreichen Einsätze der Armee in der inneren Sicherheit, die gemäss Angaben des VBS kostenmässig nicht dargestellt werden können, rund CHF 36.3 Mio.

²¹⁴ Verordnung vom 1. Dezember 1999 über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120.6).

²¹⁵ Art. 23 der Verordnung des UVEK vom 31. März 1993 über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL; SR 748.122).

²¹⁶ Die Entschädigung stützt sich auf die Verwaltungs-Vereinbarung über die Kosten interkantonalen Polizeieinsätze gemäss Art. 16 a BV (SR 133.9) und beträgt CHF 400. Diese Regelung gilt aber nur für diejenigen Kantone, die der Vereinbarung beigetreten sind (heute 20 Kantone). Die übrigen Kantone können weiterhin ihre Vollkosten in Rechnung stellen.

²¹⁷ Ein Tag wird dabei mit 8.4 Stunden und ein Jahr mit 220 Arbeitstagen gerechnet.

- Der Deckungsgrad ist allerdings weit niedriger, wenn der IKAPOL-Ansatz nicht bei Kurzeinsätzen und Normalarbeitstagen zum Zuge kommt, sondern längere Einsätze bzw. Abwesenheiten abzugelten sind. Entsendet ein Kanton Polizisten beispielsweise für neun Tage ans WEF nach Davos, so sind diese dort 24 Stunden im Präsenzdienst oder im Einsatz. Die Überzeit entschädigt das Stammkorps zu seinen Lasten. Der Kanton Bern z.B. kompensiert den Einsatz seiner Mitarbeiter in der Regel zur Hälfte durch Zeitabgeltung und zur anderen Hälfte durch eine Entschädigung pro geleistete Stunde. Der Kanton Graubünden bezahlt indes nur neun Tage à CHF 400 pro Einsatzkraft.
- Personal-Vollkosten:
Ein Personal-Vollkosten-Ansatz kommt annähernd bei der Abgeltung der Leistungen der Kantone für den Bund im Bereich der Informationsbearbeitung (Staatsschutz) zum Tragen. Die Berechnung beruht gemäss BWIS-Abgeltungsverordnung auf der Anzahl Stellen und dem schweizerischen Durchschnitt der entsprechenden Lohnkosten.²¹⁸ Es wird gegenwärtig mit einer Pauschale von CHF 100'000 pro Jahr und Vollzeitstelle gerechnet.

**Abgeltung Staats-
schutz**

5.4.2 Personal-Vollkosten

Weil das verfügbare Zahlenmaterial unzureichend war, um den Ressourcenbedarf zur Schliessung der Lücke abschätzen zu können, wurden im Rahmen der Arbeiten zu USIS III eigene Zahlenerhebungen durchgeführt. Zur Erhebung der Dimension der Lücke wurden die Polizeibestände und der Mehrbedarf erhoben und zur Frage der Kosten wurden die Personal-Vollkosten sowie Arbeitsplatzkosten pro Mitarbeiter bei sieben Kantonspolizeien (Bern, Genf, Jura, Solothurn, St. Gallen, Tessin und Zürich) sowie zwei Stadtpolizeien (Bern und Zürich) für die Jahre 1999 bis 2001 mit Fragebogen abgeklärt.²¹⁹ Parallele Anfragen gingen an das VBS betreffend Festungswachtkorps und Kommando Militärische Sicherheit (heute und in der Armee XXI) und an das Grenzwachtkorps in der Eidgenössischen Zollverwaltung. Der Bundessicherheitsdienst des Bundesamtes für Polizei stellte zudem den zeitlichen und kostenmässigen Aufwand für die Schutzaufgaben zugunsten des Bundes im Jahre 2001 zusammen.²²⁰

**Erhebungen:
Kantone BE, GE, JU,
SO, SG, TI, ZH
Städte BE, ZH**

**Erhebungen:
GWK/EFV, BSD/BAP,
FWK, MiSich/VBS**

Diese Abklärungen erlauben, eine Pauschale zu bestimmen, auf deren Grundlage der Ressourcenbedarf für die Personalkosten und die Personal-Vollkosten einschliesslich Arbeitsplatzkosten zur Schliessung der Lücke abgeschätzt werden kann. Die Erhebungen beim Bundessicherheitsdienst ermöglichen es, den Umfang der Lücke beim Bund zu bestimmen, während Erhebungen bei den Polizeikorps Hinweise auf den Umfang der Lücke bei den Kantonen geben.

²¹⁸ Art. 2 der Verordnung über die finanziellen Leistungen der Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS-Abgeltungsverordnung) vom 1. Dezember 1999, AS 2000 61 und AS 2001 1369, SR 120.6.

²¹⁹ Bei der Auswahl der Kantone wurde mit Unterstützung des Bundesamtes für Statistik angestrebt, in föderalistischer Hinsicht und von der Wirtschaftskraft der verschiedenen Gemeinwesen eine möglichst repräsentative Auswahl zu treffen, die Hochrechnungen auf die ganze Schweiz erlaubt. Eine vollständige Erhebung bei allen Kantonen war im Rahmen des knappen Zeitplans nicht durchführbar.

²²⁰ Vor dem Jahr 2001 waren keine Zahlen verfügbar.

5.4.3 Personalkosten

Die Erhebung zeigt im Bereich der Personalkosten (Löhne und Arbeitgeberanteile) eine erhebliche Streuung auf. Im Jahre 2001 wies das Festungswachtkorps Personalkosten von knapp CHF 91'000 und das Grenzwachtkorps – bei gleicher Berechnungsweise²²¹ – von rund CHF 86'000 aus. Bei den Polizeikorps ist die Bandbreite von CHF 97'000 im Kanton Tessin bis CHF 140'000 im Kanton Genf grösser.

Personalkosten pro Mitarbeiter in Stadt- und Kantonspolizeikorps, bei GWK, MilSich und FWK, 1999–2001

In CHF	1999	2000	2001
Durchschnitt bei 9 Polizeikorps*:			
Voll ausgebildete Polizisten	115'221	115'674	119'505
Zivilpersonal der Polizeikorps**	78'937	79'312	81'698
Grenzwachtkorps: Lohnsumme/Mitarbeiter	85'975	85'975	85'975
Kommando Militärische Sicherheit:			
Berufspersonal (Durchschnitt 99/01)	102'138	102'138	102'138
Zivilpersonal (Durchschnitt 99/01)	103'125	103'125	103'125
Festungswachtkorps	89'088	92'132	90'717

* Kantonspolizei Bern, Jura, Genf, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Zürich, Stadtpolizei Bern und Zürich.

** Durchschnitt von 7 Polizeien (ohne Genf und Tessin).

Ein Teil der Streuung dürfte methodisch begründet sein: Die Vergleichbarkeit der Zahlen wird erschwert, indem die Bundesstellen den Durchschnitt von Personal aus mehreren Lohnklassen ausgewiesen haben. Die Meldungen der Kantone folgen jedoch den Ansätzen, für die im Fragebogen genannten vier Kategorien (Polizeiangehörige mit voller polizeilicher Ausbildung – Polizeianwärter/innen – Politessen – nicht vereidigtes Zivilpersonal). Der Durchschnitt der Personalkosten über die ganze Polizei hinweg wurde nicht erhoben, da er wenig aussagekräftig ist.

Eine weitere Unsicherheit besteht darin, dass nicht bekannt ist, wie die einzelnen Befragten gerechnet haben und welche Lohnbestandteile Berücksichtigung fanden.

Ein Teil der Streuung dürfte aber auch objektiv begründet sein: Die unterschiedlichen Personalkosten der Polizeikorps widerspiegeln das Gefälle des Lohnniveaus und der Wirtschaftskraft in den verschiedenen Regionen der Schweiz. Gemäss der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundesamtes für Statistik weist der wohlhabendste Kanton in der Schweiz ein mehr als doppelt so hohes Netto-Volkseinkommen pro Einwohner/in aus, als der wirt-

²²¹ Das VBS berechnet die Personalkosten der Festungswächter, indem es die gesamte Lohnsumme durch die Anzahl Mitarbeitende des FWK teilt. Dem Grenzwachtkorps steht eine Lohnsumme von rund CHF 180 Mio. zur Verfügung. Wird diese Summe durch den Durchschnittsbestand des GWK geteilt, so ergibt dies Lohnkosten pro Mitarbeiter von CHF 85'975.

schaftlich schwächste Kanton.²²² Der Bund (inkl. SBB, Post) bezahlt als gesamtschweizerische Behörde überall gleich hohe Löhne; sie weichen deshalb in bestimmten Regionen deutlich von den ortsüblichen Ansätzen der Privatwirtschaft oder kantonaler und lokaler Behörden ab.

Bei den Angaben des Kommandos Militärische Sicherheit fällt der vergleichsweise hohe Ansatz für das Zivilpersonal auf. Der durchschnittliche Ansatz bei den Polizeikorps liegt pro Jahr rund CHF 20'000 niedriger. Diese Differenz dürfte sich so erklären, dass das Zivilpersonal im Kommando Militärische Sicherheit Führungsaufgaben erfüllt, während die Mehrheit des Zivilpersonals der Polizeikorps eher für Verwaltungs- und Unterhaltsarbeiten eingesetzt wird. Für Kommando-Aufgaben rechnet der Generalstab im Rahmen von Armee XXI mit Personalkosten von CHF 110'000 pro Jahr, für Einsatzkräfte mit CHF 100'000 pro Jahr.

Auffällig ist, dass die Personalkosten pro Mitarbeiter beim Grenzwachtkorps um CHF 3'000–6'000 niedriger sind als beim Festungswachtkorps und um CHF 29'000–33'000 niedriger als beim Durchschnitt voll ausgebildeter Polizisten in den neun erwähnten Korps.

Die Ausbildung zum Grenzwächter mag in bestimmten Bereichen weniger weit gehen als die Ausbildung zum Polizisten. Es werden aber vergleichbare Anforderungen gestellt (Eintritt ab Alter 20, entsprechende Vorbildung, körperliche und geistige Leistungsfähigkeit, 1 Jahr Ausbildung/Aspirant). Grenzwächter erfüllen zu rund einem Drittel ihrer Arbeitszeit Zollaufgaben und zu zwei Dritteln grenzpolizeiliche Aufgaben. Sie sind in gewissen sicherheits- und verkehrspolizeilichen Bereichen und beim Erkennen von Fälschungen gleichwertig ausgebildet wie Polizisten. Weniger weit geht ihre Ausbildung in Bezug auf Kenntnisse im Strafrecht und auf die Erstellung gerichtstauglicher Akten. Die Grenzwächter werden zudem nicht in der kriminalpolizeilichen Ermittlungsarbeit ausgebildet.

Das Zahlenmaterial bietet in methodischer und definatorischer Hinsicht zu viele Unbekannte, um direkt verwendet werden zu können. Die dahinter stehenden Fragen sind im Rahmen dieser Untersuchung nicht anders lösbar. Die durchgeführten Erhebungen über die Personalkosten geben immerhin wichtige Hinweise auf Grössenordnungen, die sinnvollerweise zur Abschätzung des zukünftigen Ressourcenbedarfs herangezogen werden können.

Die genauen Kosten zur Schliessung der Lücke hängen davon ab, welche Aufgaben den zukünftigen Einsatzkräften zugeteilt werden. Die Erstellung genauer Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Die bisher skizzierten Personenkategorien erlauben den zuständigen Bewertungsstellen noch nicht, behördeninterne Quervergleiche anzustellen und entsprechend gewichtete Einstufungen vorzunehmen. Es ist also nur eine Schätzung der Personalkosten und keine genaue Berechnung

²²² Vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1999, T 4.11 Index (Schweiz = 100, 1997) : Zug 154, Basel-Stadt 148, Jura 70, Wallis 74.

möglich. Für die weiteren Berechnung wird sinnvollerweise von Pauschalen und Durchschnittswerten ausgegangen.

5.4.4 Schätzung der Personal-Vollkosten und Arbeitsplatzkosten

Personalkosten, Personal-Nebenkosten und Arbeitsplatzkosten pro Mitarbeiter der Stadt- und Kantonspolizeien, GWK, MilSich und FWK, 1999–2001

In CHF	1999	2000	2001
Polizei (Durchschnitt 7 bzw. 8 Polizeikorps**):			
Personal-Nebenkosten*	9'427	9'892	10'938
Arbeitsplatzkosten	9'638	9'680	9'921
Grenzwachtkorps:			
Personal-Nebenkosten*	13'194	14'690	15'145
Arbeitsplatzkosten	15'675	15'722	18'426
Kdo MS Berufspersonal (Durchschnitt 99/01):			
Personal-Nebenkosten*	21'150	21'150	21'150
Arbeitsplatzkosten	18'500	18'500	18'500
Kdo MS Zivilpersonal (Durchschnitt 99/01):			
Personal-Nebenkosten*	2'682	2'682	2'682
Arbeitsplatzkosten	18'500	18'500	18'500
Festungswachtkorps:			
Personal-Nebenkosten*	8'989	9'531	10'381
Arbeitsplatzkosten	18'500	18'500	18'500

* Ausbildung sowie persönliche und Ausrüstung pro Mitarbeiter.

** Personal-Nebenkosten: Kantonspolizei Jura, Genf, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Zürich, Stadtpolizei Zürich; bei den Arbeitsplatzkosten zusätzlich Stadtpolizei Bern (bei den übrigen sind keine Daten verfügbar).

Auffällig ist hier die grosse Streuung, die sich zumeist erklären lässt. Extremwerte für die Personal-Nebenkosten beim Bund finden sich beim Kommando Militärische Sicherheit mit CHF 2'682 für das Zivilpersonal und CHF 21'150 für das Berufspersonal. Zivilpersonal verursacht meist deutlich niedrigere Personal-Nebenkosten, als Personal in der Führungs-, Ausbildungs- und Einsatzorganisation. Die Spesen für Unterkunft und Verpflegung und für unregelmässige Arbeitszeiten sind beim Zivilpersonal weit geringer, ebenso die Aufwendungen für Dienstkleider, Bewaffnung und Fahrzeuge der Einsatzkräfte.

Der hohe Wert bei der Militärischen Sicherheit dürfte materiell begründet und nicht auf die Erhebungsmethode zurückzuführen sein.

Eine grosse Bandbreite im Verlaufe der Zeit weist die Kantonspolizei Zürich aus. Dort machten die Personal-Nebenkosten 1999 CHF 5'605 aus, 2001 aber

CHF 9'228. Der Grund bestand in der Einführung von Urban Kapo.²²³ Solche intertemporale Schwankungen lassen sich verallgemeinern. Personal-Nebenkosten können in bestimmten Jahren bedeutend ansteigen, so etwa wenn eine Neuinvestition anfällt.

Teilweise ist die Streuung der gemeldeten Personal-Nebenkosten auf methodische Faktoren zurückzuführen. Das Grenzwachtkorps bezog die Spesen²²⁴ mit ein. Diese Aufwendungen wurden bei den anderen Befragten nicht separat ausgewiesen, weshalb die Angaben in Bezug auf das Grenzwachtkorps ebenfalls ohne diese Spesen gerechnet wurde.

Auch bei den Polizeikorps ist zu vermuten, dass nicht ausschliesslich die Kosten, sondern auch die Erhebungsmethoden zur grossen Streuung der Werte führten.²²⁵ Die Personal-Nebenkosten werden bei den acht Polizeikorps und beim Festungswachtkorps mit rund CHF 10'000 beziffert. Grosse Abweichungen finden sich bei den Arbeitsplatzkosten. Sie liegen im Durchschnitt mit weniger als CHF 10'000 deutlich unter den entsprechenden Zahlen beim Bund. Es ist indes zu vermuten, dass diese Unterschiede eher auf unterschiedliche Erhebungsmethoden als auf effektive Minderkosten zurückzuführen sind. Zudem wird die Differenz teilweise kompensiert, indem in die hier verwendeten Zahlen nur Meldungen über die voll ausgebildeten Polizeikräfte eingingen, während den Meldungen der Bundesstellen ein Durchschnitt über alle Lohnklassen hinweg zu Grunde liegt.

Anteil der Personal-Vollkosten (inkl. Arbeitsplatzkosten) an den Personalkosten pro Mitarbeiter in Stadt- und Kantonspolizeikorps, bei GWK, MilSich und FWK 1999–2001

In Prozent	1999	2000	2001
Durchschnitt 7 Polizeien*	116	116	117
Grenzwachtkorps	122	123	124
Kdo MS Berufspersonal (Durchschnitt 99/01)	139	139	139
Kdo MS Zivilpersonal (Durchschnitt 99/01)	121	121	121
Festungswachtkorps	131	130	132

* Kantonspolizei Jura, Genf, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Zürich, Stadtpolizei Zürich (bei den übrigen sind keine Daten verfügbar)

Es wäre nicht sinnvoll, die **Personal-Nebenkosten** und die Arbeitsplatzkosten als Prozentanteile an den Personalkosten zu berechnen. Die grosse Streuung

²²³ Am 4. Juli 2000 trat die Stadtpolizei Zürich die kriminalpolizeiliche Verfolgung komplexer Delikte an die Spezialdienste der Kantonspolizei ab, während der Stadt Zürich in der Bekämpfung der urbanen Kriminalität schwergewichtig ihre Kompetenzen und die entsprechenden Einsatzkräfte belassen wurden (vgl. Geschäftsbericht 2000, Stadt Zürich, Polizeidepartement, S. 1 f.).

²²⁴ Spesen enthalten hier: Vergütungen für Sonntags- und Nachtdienst, unregelmässige Schichtung der Arbeitszeit, Pikettdienst, Stellvertretungen, dienstliche Abwesenheiten, Billetkosten, lange Dienstreisen, Benützung von Privatfahrzeugen sowie Umzugskosten.

²²⁵ Die jährlichen Ausbildungskosten pro voll ausgebildeter Polizeikraft differieren im Jahre 2001 zwischen CHF 303 (Tessin) und CHF 10'000 (Solothurn) um den Faktor 33, jene für die Ausrüstung zwischen CHF 6'000 (Genf und Jura) und CHF 15'500 (Solothurn) um den Faktor 2.6. Einen Tiefstwert weist der Kanton Jura bei den Arbeitsplatzkosten pro voll ausgebildeter Polizeikraft aus; während man hier angeblich mit CHF 350 pro Jahr auskommt, liegt die Vergleichszahl im Kanton Zürich mit CHF 20'000 mehr als 57 Mal höher.

der Werte ist vorab darauf zurückzuführen, dass der Prozentanteil gleichbleibend hoher Personal-Neben- und Arbeitsplatzkosten an einem niedrigen Lohn höher ist, als gemessen an einem hohen Lohn. Wesentliche Elemente der Personal-Neben- und Arbeitsplatzkosten sind zudem nicht von der Höhe des Lohnes abhängig, sondern bilden absolute Werte. So sind die Aufwendungen für die persönliche Ausrüstung und die (bedeutenden) Arbeitsplatzkosten über mehrere Lohnklassen hinweg gleich hoch.

Die **Arbeitsplatzkosten** beim Bund betragen je nach Lohnklasse zwischen CHF 18'682 und CHF 28'940, wobei diese Durchschnittswerte jedes Jahr neu berechnet werden.²²⁶ Bei tieferen Löhnen, wie beim FWK, beträgt der Anteil der Arbeitsplatzkosten pro Beschäftigtem gemessen an den Personalkosten also rund 20%, während er bei höheren Löhnen, wie bei der Militärischen Sicherheit, noch rund 15% ausmacht. Dieser rechnerische Effekt wird teilweise dadurch kompensiert, dass bei höheren Lohnklassen die übrigen Personal-Vollkostenanteile höher lagen (Ausbildung, persönliche Ausrüstung usw.).

Es erscheint deshalb sinnvoll, einen festen Wert und nicht eine Prozentzahl heranzuziehen, um die Personal-Vollkosten (inkl. Arbeitsplatzkosten) zu berechnen. Die Bandbreite reicht von rund CHF 20'000 im Durchschnitt von sieben Polizeien bis CHF 39'000 beim Berufspersonal des Kommandos Militärische Sicherheit, dazwischen liegen das Festungswachtkorps mit rund CHF 28'000 und das Grenzwachtkorps mit rund CHF 30'000 (im Jahre 2000).

Bei den Polizeikräften und dem Personal für die Führungsorganisation erscheint für die weiteren Berechnungen eine Pauschale von CHF 30'000 als angemessen, beim Zivilpersonal für Verwaltung und Betrieb, das weniger Fahrzeuge und keine Uniform und Dienstwaffe benötigt, eine solche von CHF 25'000.

5.4.5 Schätzung der Overhead- und Infrastrukturkosten

In Bezug auf die Overhead- und Infrastrukturen wird von folgenden drei Kriterien ausgegangen:

- **Erweiterung bestehender Institutionen oder Schaffung neuer Institutionen:**
Es ist zu unterscheiden, ob zusätzliche Einsatzkräfte einer bestehenden Institution angegliedert werden können oder ob eine neue Behörde mit Führungsorganisation und Zivilpersonal zu errichten ist. Overhead-Kosten als Teil einer neu zu errichtenden Behörde sind deutlich höher.
- **Infrastrukturkosten nehmen parallel zur Anzahl der Einsatzkräfte zu:**
Der Aufwand für Infrastrukturkosten steht in direkter Abhängigkeit zur Grösse des Polizeikorps. Die Infrastrukturkosten können als Prozentanteil der Personal-Vollkosten berechnet werden. Sie sind im Unterschied zu den Overhead-Kosten nicht vom Kriterium 'neue/bestehende Institution' abhängig.

²²⁶ Vgl. Eidg. Finanzverwaltung, Finanz- und Rechnungswesen, Sektion Refico an die Budgetverantwortlichen, Administrativen Chefs und Rechnungsführer der Bundesdienststellen, 21. März 2002.

- **Dauer der Einsätze:**

Für kurzfristige Einsätze von ein paar Tagen fallen nur bescheidene zusätzliche Overhead- und keine zusätzlichen Infrastrukturkosten an. Diese müssen von der entsendenden Institution so oder so dauerhaft getragen werden.

Neben den Kosten für die Einsatzkräfte, fallen im Overhead weitere Kosten zur Sicherstellung der Führungs- und Ausbildungsprozesse sowie der Unterstützungsprozesse an. Führung und Ausbildung dürften vorab von erfahrenem Kaderpersonal und die Verwaltungs- und Betriebsaufgaben von entsprechendem Zivilpersonal gewährleistet werden. Genaue Angaben zur Grösse des Overhead in Bezug auf das Einsatzpersonal gibt es nicht. Das Verhältnis zwischen vereidigten Korpsangehörigen und nicht vereidigtem Zivilpersonal differiert je nach Polizeikorps der Kantone und Städte deutlich.²²⁷

Beim Grenzwachtkorps sind 82% als Grenzwächter tätig, gut 9% in der Führung und gut 8% zur Sicherstellung von Verwaltung und Betrieb.²²⁸ Vergleichbare Grössenordnungen finden sich in den zukünftigen Militärpolizei-Sicherheitsbataillonen gemäss Armee XXI. Bei einem Bestand von 450 Mitarbeitern (Stellen) in Mannschafts- und Unteroffiziersgraden wird mit einem Overhead zur Sicherstellung von Führungsprozessen von rund 10% gerechnet.²²⁹

Zum finanziellen Aufwand finden sich Hinweise in den Rechnungen der Polizeikorps. Laut Verwaltungsrechnung des Kantons Zürich machen die Gehälter für das Verwaltungs- und Betriebspersonal der Kantonspolizei Zürich im Jahre 2000 CHF 85 Mio. aus. Dies entspricht einem Anteil von 60% an den Gehältern des gesamten Polizeikorps von CHF 152 Mio.²³⁰ Das bei der Kantonspolizei Zürich tätige Verwaltungs- und Betriebspersonal erbringt zahlreiche Dienstleistungen, die in keinem Zusammenhang mit den hier interessierenden sicherheitspolizeilichen Aufgaben stehen. Je nach Aufgabenprofil, das allfälligen zusätzlichen sicherheitspolizeilichen Kräften übertragen wird, ist also mit unterschiedlich hohen Overhead-Kosten zu rechnen.

Die Schätzung geht dahin, dass für den Overhead-Bereich bei bestehenden Institutionen mit zusätzlich 10% und bei der Schaffung einer neuen Institution mit zusätzlich 20% der Personal-Vollkosten der Einsatzkräfte zu rechnen ist.

Overhead: Pauschale

5.4.6 Schätzung der Budget-Vollkosten

Zur Abschätzung der Infrastrukturkosten, die zusammen mit den Personal-Vollkosten und den Overhead-Kosten die Budget-Vollkosten bilden, können die Rechnungen der Kantone und Städte mit eigenem Polizeikorps Hinweise geben. Als Beispiele wurden jene der Stadt Bern und des Kantons Zürich ausge-

²²⁷ In der Stadt Zürich entfielen per 1. Januar 2002 auf 1'173 vereidigte Korpsangehörige 444 nicht vereidigte Zivilbeschäftigte (37.9%), in der Stadt Bern auf 537 vereidigte Korpsangehörige 28 nicht vereidigte Zivilbeschäftigte (5.2%). Gesamtschweizerisch entfielen auf 14'847 vereidigte Korpsangehörige 2'365 nicht vereidigte Zivilbeschäftigte (15.9%) (vgl. Bundesamt für Polizei, Erhebung der Polizeibestände in der Schweiz per 1. Januar 2002).

²²⁸ Quelle: Grenzwachtkorps, 4. Juni 2002.

²²⁹ Stellungnahme des VBS vom 6. Juni 2002.

²³⁰ Rechnung 2000 des Kantons Zürich, Verwaltungsrechnung, 2310: Kantonspolizei, Ziffern 3010.100, 3010.200.

wählt. Zusätzlich wurde die Abrechnung des Kantons Graubünden über die Zusatzkosten des WEF-Einsatzes 2001 herangezogen. Die höchst unterschiedlichen Kontopläne lassen jedoch nur bedingt einen Vergleich zu.

Gliederung der Polizeirechnungen 2000 der Stadt Bern, des Kantons Zürich und der Zusatzkosten des WEF 2001, Davos

In Prozent	St. Bern	Kt. Zürich	WEF
Personalkosten (inkl. Overhead-Bereich)	78.9	81.2	71,4
Personal-Neben- und Arbeitsplatzkosten	15.3	11.3	21.1
Infrastrukturkosten	5.8	7.5	7.5
Total	100.0	100.0	100.0

Quelle: Rechnung 2000 der Stadt Bern, laufende Rechnung Ziffer 210: Stadtpolizei; Verwaltungsrechnung 2000 des Kantons Zürich, Ziffer 2310: Kantonspolizei; Peter Arbenz, Bericht über das Jahrestreffen 2001 des WEF Davos, Ziff. 6.1, S. 54.

Es lässt sich folgern, dass die Infrastrukturkosten trotz aller Unschärfen einen konstanten Anteil von 6 bis 8% an den Budget-Vollkosten ausmachen. Bei den weiteren Berechnungen wird mit einem aufgerundeten Wert von 10% gerechnet.

**Infrastrukturkosten:
Pauschale**

Der Anteil der Personal-Vollkosten, einschliesslich Overhead-Kosten, liegt somit stets über 90% der Budget-Vollkosten.

Die Differenz zwischen Personalkosten und Personal-Vollkosten ist bei Einsätzen zur Sicherung von kürzeren Grossereignissen aufgrund der hohen Spesen deutlich grösser. In der WEF-Rechnung 2001 machten die Spesen für Unterkunft, Verpflegung, Fahrkosten und anderes über 21% an den gesamten Zusatzkosten der Kantonspolizei Graubünden aus.

Der Aufwand, der für die Personalwerbung betrieben wird ist demgegenüber vernachlässigbar.²³¹ Zur Rekrutierung neuer Polizei-Aspiranten/innen ist ein erheblicher Werbeaufwand unerlässlich. Zwar gelang es beispielsweise der Kantonspolizei Zürich im Jahr 2001, das Polizeikorps um 133 Angehörige zu vergrössern; einer Zunahme von 217 Korpsangehörigen standen jedoch 83 Abgänge gegenüber. Der vom Kantonsrat bewilligte Sollbestand lag dabei weiterhin um über 100 Beschäftigte höher als der erreichte Effektivbestand.²³² Das VBS betrachtet den geplanten Aufwuchs von jährlich 70 Berufsoffizieren, 90 Berufsunteroffizieren und 400 Zeitmilitärs als 'äusserst ambitiös' und stellt für die mehrjährige Personal-Werbe-Kampagne ein Budget von CHF 2.5 Mio. bereit.²³³

**Aufwand für
Personalwerbung**

²³¹ In der Stadt Bern betrug bei einem Brutto-Aufwand für die Polizei von CHF 79'497'866 der Aufwand für Personalwerbung CHF 59'193. Im Kanton Zürich stand einem Brutto-Aufwand von CHF 345'092'092 ein Aufwand für Personalwerbung von CHF 690'684 gegenüber.

²³² Regierungsrat des Kantons Zürich: Geschäftsbericht 2001, Abschnitt 'Direktion für Soziales und Sicherheit, Kantonspolizei', S. 80.

²³³ 'Zukunft mit Sicherheit' – Armee braucht mehr Berufs- und Zeitmilitärs, Medieninformation VBS, 13. Mai 2002.

5.4.7 Ausbildungskosten

5.4.7.1 Kosten der Grundausbildung bei der Kantonspolizei Bern

Die Kosten für die Ausbildung konnte separat nicht detailliert erhoben werden. Als Beispiel dienen die Zahlen der Kantonspolizei Bern.

Kosten der einjährigen Polizeischule der Kantonspolizei Bern

Kosten in CHF	Anzahl Auszubildende pro Polizeischule			
	30 Personen	40 Personen	50 Personen	60 Personen
Rekrutierungskosten	362'000	363'000	364'000	365'000
Personal-Vollkosten der Anwärter/innen	2'042'400	2'723'200	3'404'000	4'084'800
Unterrichtskosten	477'750	480'750	483'750	486'750
Schulleitungs- und Infrastrukturkosten	1'302'325	1'333'465	1'364'605	1'395'745
Gesamtkosten der Polizeischule	4'184'475	4'900'415	5'616'355	6'332'295
Kosten pro Polizeischüler/in	139'483	122'510	112'327	105'538

5.4.7.2 Kosten der Grundausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut²³⁴

Für die 18-wöchige Grundausbildung beim SPI muss, bei einer Vollkostenberechnung, mit CHF 19'000 gerechnet werden. Hinzu kommen Internatskosten von CHF 3'700, insgesamt also CHF 22'700 pro Aspirant oder Aspirantin. Diese Vollkostenrechnung ist allerdings im Verhältnis zur Rechnung bei der Kantonspolizei Bern zu relativieren. Das SPI hat keine Aufwendungen für die Rekrutierung der Anwärter und auch die Personalkosten entschädigt das Stammkorps. Weiter handelt es sich bei den Instruktoressen vorwiegend um Angehörige der verschiedenen Polizeikorps, die entweder von diesen oder vom SPI entschädigt werden. Das FWK bildet die Polizeiasspiranten z.B. in Selbstverteidigung aus und erbringt Leistungen bis zu CHF 8'500 unentgeltlich.

Gegenüber den Polizeikorps der Gemeinden und Städten sowie gegenüber den Angehörigen der Public Transport Police hat das SPI bisher lediglich CHF 5'000 für die Grundausbildung und CHF 3'500 für die Unterkunft berechnet. Auf den 1. Januar 2003 werden die Beiträge erhöht auf CHF 10'000 für die Grundausbildung und CHF 3'700 für das Internat. Die Erhöhung dieser Beiträge ist gemäss Angaben des SPI darauf zurückzuführen, dass die Schule in Zukunft durch einen professionellen Kernstab geführt wird. Entsprechend dürften sich ab anfangs 2003 auch die Vollkosten pro Aspirant um rund CHF 5'000 erhöhen.

Erhöhung Ausbildungskosten am SPI

Die Differenz zwischen den Vollkosten und den in Rechnung gestellten Beträgen deckt das Budget des SPI. Der Bund leistet einen Beitrag von CHF 175'000 pro Polizeischule.

²³⁴ Die verwendeten Zahlen stammen aus einem Schreiben der Direktion SPI, vom 8. August 2002.

5.4.8 Zusatzaufwand für Ausbildung und Rekrutierung

Wird ein bestehendes Polizeikorps substanziell vergrössert oder ein neuer Verband aufgebaut, so sind die entsprechenden Rekrutierungs- und Ausbildungskosten als einmalige Anfangsinvestition gesondert zu veranschlagen.

Die Stadtpolizei Bern berechnete den finanziellen Aufwand zur Rekrutierung und zur vier Monate dauernden Ausbildung eines Botschaftsschützers mit knapp CHF 32'200, basierend auf 30 Anwärter/innen. Davon übernahm der Bund CHF 24'600 und die Stadt CHF 7'600. Für die Polizeirekrutierung und die einjährige Grundausbildung rechnet die Stadt Bern mit CHF 122'000, basierend auf 40 Anwärter/innen. Die Annahme lautet, dass für fortgeschrittene Ausbildungen rund CHF 150'000 pro Anwärter/in Aufwand entsteht.

Bei den Berechnungen wird von der Annahme ausgegangen, dass die Infrastrukturkosten pauschal 10% der Personal-Vollkosten der Einsatzkräfte ausmachen und der Aufwand für die Personalausbildung und -werbung nur dann besonders zu beachten ist, wenn in kurzer Zeit viel zusätzliches Personal rekrutiert werden soll.

5.5 Mittelverschiebung zur inneren Sicherheit?

5.5.1 Der Auftrag: Verstärkung der inneren Sicherheit

Der SipolB 2000 fordert unter anderem, auch Mittelumverteilungen von der äusseren zur inneren Sicherheit zu prüfen. Der Auftrag ist konkret wie folgt formuliert:

Staatschutz und Polizei sind die Instrumente zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Sie sind insoweit Gegenstand unserer Sicherheitspolitik, als sie der Bekämpfung von Gewalt strategischen Ausmasses dienen, die erhebliche Teile von Land und Bevölkerung beeinträchtigt.²³⁵

Die Aktivitäten der Polizei zur Kriminalitätsbekämpfung und für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sind von grösster Bedeutung und sollen – unter Zuteilung der notwendigen Mittel – wobei auch Umverteilungen geprüft werden müssen – auf allen Stufen verstärkt werden.

Sipol B 2000

Der Auftrag geht mithin in Richtung einer Verstärkung der Aktivitäten der Polizei zur Kriminalitätsbekämpfung und für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung.

²³⁵ Vgl. dazu SipolB 2000 Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999, S. 62.

5.5.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Die Umsetzung von allfälligen Massnahmen, die sich aus der Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit ergeben, dürfte aus heutiger Sicht in einem schwierigen finanzpolitischen Umfeld geschehen. Auch wenn der Bundesrat dem Parlament ein Budget 2003 vorlegen kann, das den Anforderungen der Schuldenbremse entspricht, besteht mittel- und längerfristig ein erheblicher Korrekturbedarf. In den Finanzplanjahren resultieren auf Grund der aktuellen Zahlen statt der von der Schuldenbremse geforderten Überschüsse gemäss optimistischen Schätzungen Defizite von rund CHF 500 Mio. (im Jahr 2004), CHF 600 Mio. (im Jahr 2005) bzw. über CHF 600 Mio. im Jahre 2006. Zu bemerken ist ausserdem, dass das Instrument der Schuldenbremse nur für den Voranschlag verbindlich ist.

Defizite dürften in den nächsten Jahren steigen

Die in der Volksabstimmung von 2. Dezember 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von 85% angenommene Schuldenbremse verpflichtet Bundesrat und Parlament finanzpolitisch, über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben tiefer zu halten als die Einnahmen. Ziel ist es, den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten zu bewahren, damit die Schulden des Bundes nicht wie in der Vergangenheit ansteigen.

Schuldenbremse

5.5.3 Die angespannte Finanzlage der Kantone

Auch die Kantone verzeichnen seit den 90er-Jahren eine mehr oder weniger angespannte Finanzlage und haben in Sparrunden auch im Polizeiwesen gespart. Ein deutlicher Ausdruck davon sind die eklatanten Unterbestände in den Polizeikörpern und die Lücke auf Stufe Kantone.²³⁶ Das schweizerische Polizeisystem ist europaweit mit Abstand das teuerste, während sich die Polizeidichte im unteren Mittelfeld bewegt.²³⁷

Die Ausglei chung dieser Unterbestände dürfte kaum im Rahmen der Budgetvorgaben der Kantone möglich sein. Eine gesamtschweizerische Senkung der Polizeikosten der Schweiz muss über eine Vereinheitlichung in den Bereichen Informationsverarbeitung, Ausbildung, Ausrüstung und allenfalls über eine Regionalisierung der Polizeiarbeit angestrebt werden.

Senkung der Polizeikosten

5.5.4 Reform des Systems der inneren Sicherheit erfordert zusätzliche Mittel

Im Rahmen von USIS II wurden unter anderem die strategischen Thesen 8 und 10 verabschiedet²³⁸, wonach Sicherheit nicht zum Nulltarif zu haben ist. USIS dürfe nicht zur irrigen Meinung führen, dass eine Verbesserung der inneren Sicherheitslage durch rein organisatorische Massnahmen erreicht werden

²³⁶ Vgl. dazu z.B.: Kanton AG, wo von einer Personalknappheit in allen Bereichen die Rede ist. Der Sollbestand ist nicht eine theoretische Grösse, sondern er entspricht den Deliktzahlen und dem Arbeitsaufkommen der Polizei (Aargauer Zeitung 13. März 2002, S. 58). Vgl. z.B. Stadt Bern, wo allein in den ersten drei Monaten des Jahres 2002 5'800 Stunden Überzeit geleistet wurden (Der Bund, 7. Mai 2002, S. 12). Vgl. Kapitel 5.2.

²³⁷ Vgl. dazu Kapitel 3.2.7.

²³⁸ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 27.

könne. Die Diskussion dürfe sich deshalb nicht auf die Frage der Mittelumverteilung beschränken. Die Zuteilung der Mittel im gesamten Sicherheitsbereich (personell, finanziell etc.) habe sich nach den jeweiligen Verantwortungen bzw. nach der neu ausgestalteten Aufgabenteilung zu richten. Wem die Aufgabe obliege, dem müssten auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.

Innerhalb der aktuellen Budget-Vorgaben für das EJPD ist die Erfüllung des Auftrages gemäss SipolB 2000, die innere Sicherheit zu verstärken, ausgeschlossen. Wenn bisher mit Mitteln der Armee bewältigte Aufgaben künftig mit zivilen Mitteln erfüllt werden sollen, sind Mittelverschiebungen unvermeidlich.

5.6 Begriffe 'Varianten' und 'Modelle'

Bei der Untersuchung des Kernproblems Lücke ist von Varianten die Rede, wenn es sich um die von Bundesrat und KKJPD in USIS II gewählten Vorschläge handelt. Eine Untervariante (Mix-Minus) wurde zudem neu formuliert, eine Mischung aus den Varianten Mix und Kantone.

Bei der Verfeinerung der Varianten und der Untervariante ist ein weiterer Differenzierungsbedarf entstanden, dem mit der Darstellung von unterschiedlichen Modellen (Variante Kantone: Modelle 'föderalistisch' und 'Führung Bund'; Variante Mix: Modelle 'VBS', 'EJPD', 'GWK') Rechnung getragen wurde.

Kernproblem:	Lücke				
Varianten:	Kantone		Mix		
Untervariante:	Mix-Minus				
Modelle:	Föderalistisch	Führung Bund	VBS	EJPD	GWK

Bei der Variante Kantone wird in den Modellen 'föderalistisch' und 'Führung Bund' in organisatorischer Hinsicht zudem geprüft, ob die Kräfteaufteilung für die Bundesaufgaben auf alle Kantone erfolgen soll oder ob die Kräfte dort anzusiedeln sind, wo die Daueraufgaben des Bundes in der Regel anfallen.

5.7 Die Variante Kantone

5.7.1 Beschreibung der Variante Kantone

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 beschlossen, die Variante Kantone vertieft analysieren zu lassen. Sie wird in USIS II wie folgt beschrieben:

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

rung und Ausbildung dieser Kräfte. Er lässt seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben grundsätzlich durch die Kantone erfüllen. Abgesichert wird dies durch eine vertragliche oder gesetzliche Verpflichtung. Dies gilt auch, wenn die Lücken des Bundes auf Grund einer besonderen Lage ein grösseres Ausmass annehmen. Wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind, werden primär professionelle Teile der Armee für den subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten der zivilen Polizeibehörden eingesetzt.²³⁹

Bei der Variante Kantone kann die Lücke mit zwei verschiedenen Modellen gefüllt werden:

5.7.1.1 Modell 'föderalistisch'

Bei diesem Modell bleiben Ausbildung, Ausrüstung und Führung der jeweiligen Einsatzkräfte Sache der Kantone und Städte. Der Bund gilt zusätzlich zu den üblichen 80% der Personal-Vollkosten zur Sicherstellung der Kernprozesse einen Teil des Zusatzaufwandes zur Sicherstellung der Führungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsprozesse ab (Overhead und Infrastruktur).

Die Kantone und Städte nutzen Synergien mit ihren Polizeikorps z.B. im Bereich der Ausbildung. Die 600 Einsatzkräfte, die zur Füllung der Lücke auf Stufe Bund berechnet wurden, müssten dem Bund grundsätzlich dauernd zur Verfügung stehen, da die überwiegende Anzahl der Aufgaben des Bundes Daueraufgaben sind.²⁴⁰

5.7.1.2 Modell 'Führung Bund'; Verbandsstruktur

Die Kantone melden dem Bund namentlich, durch welche Personen sie die Stellen zur Schliessung der Lücke auf Stufe Bund besetzen. Diese Einsatzkräfte sind entweder auf unbestimmte Zeit oder auf ein paar Jahre hinaus fest bestimmt und stehen praktisch ausschliesslich für sicherheitspolizeiliche Bedürfnisse des Bundes zur Verfügung.

Der Bund führt die Verbandsschulung der von den Kantonen und Städten in seinem Auftrag zusätzlich eingestellten und ausgebildeten Polizeikräfte selbst durch. Er rüstet sie einheitlich aus und baut eine eigene Führungsorganisation auf.

5.7.1.3 Beurteilung der beiden Modelle

Das Modell 'föderalistisch' ist hauptsächlich für die Kantone von Vorteil, da sie selbst Ausrüstung, Ausbildung und Führung der jeweiligen zusätzlichen Kräfte übernehmen können, wie das heute schon der Fall ist. Für den Bund hat dieses Modell den Nachteil, dass ihm die Kräfte vor jedem Einsatz einen gewissen Anfangsausbildungsaufwand verursachen.²⁴¹ Weiter muss der Bund – zu-

²³⁹ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 54.

²⁴⁰ Im Bericht USIS II, S. 54, war im Rahmen der groben Darstellung der Soll-Varianten noch davon die Rede, dass die Kräfte, die der Bund in den Kantonen aufbaut dort angesiedelt seien und die täglichen Aufgaben erfüllen. Diese Feststellung muss aufgrund der Detailstudie relativiert werden in dem Sinne, dass die 600 Einsatzkräfte, die für die Aufgaben des Bundes benötigt werden, ausschliesslich und dauernd zur Erfüllung von Daueraufgaben des Bundes zur Verfügung stehen müssten.

²⁴¹ Weil die unterschiedliche kantonale Polizeiausbildung ausgeglichen werden muss.

mindest so lange Ausrüstung und Ausbildung noch derart uneinheitlich sind, wie heute – eine einheitliche Ausrüstung für alle beschaffen und zur Verfügung stellen, was einen finanziellen Zusatzaufwand bedeutet und insbesondere im administrativen und organisatorischen Bereich zusätzliche Ressourcen bindet.

Dagegen bietet das Modell 'Führung Bund' vor allem für den Bund Vorteile. Der Ausbildungsbedarf vor einem Einsatz sinkt, wenn eine eigentliche Verbandsschulung mit den immer gleichen Einsatzkräften möglich ist. Die Routine der eingesetzten Kräfte erhöht sich und ihre Professionalität bei der Aufgabenerfüllung zugunsten des Bundes verbessert sich. Entsprechend verkürzt sich die Vorbereitungszeit vor einem Einsatz beziehungsweise erhöht sich die Verfügbarkeit der Kräfte.

5.7.2 Personalbedarf und Kosten der Variante Kantone

Das Modell 'föderalistisch' hat als Personalbedarf in den Kantonen zur Folge, dass 70 Personenschützer, 380 Objektschützer, 60 Tiger/Fox-Kräfte und 45 Personen im Overhead vom Bund aufgebaut werden müssten, total also 555 Kräfte. Zusätzlich müsste der Bund selbst mit einem Overhead von 45 Kräften rechnen, weil die Einsatzkräfte unterschiedlich ausgebildet und ausgerüstet sind und für den jeweiligen Einsatz zugunsten des Bundes in einem gewissen Masse eine Verbandsschulung betrieben werden müsste. Der Bund muss aber auch einen zusätzlichen Koordinationsaufwand betreiben, um die Kräfte aus den Kantonen aufbieten und zeitgerecht in genügender Anzahl einsetzen zu können.

Personalbedarf Variante Kantone Modell 'föderalistisch'

Profil	Stellen Kanton	Stellen Bund
Personenschützer	70	0
Objektschützer	380	0
Tiger/Fox	60	0
Overhead	45	45
Total	555	45

Beim Modell 'Führung Bund' trifft der Overhead den Bund im Umfang von 90 zusätzlichen Stellen, während die Kantone keinen Overhead ausweisen. Dies hat – wie erwähnt – mit dem zusätzlichen Ausbildungs- und Führungsaufwand zu tun.

Personalbedarf Variante Kantone Modell 'Führung Bund'

Profil	Stellen Kanton	Stellen Bund
Personenschützer	70	0
Objektschützer	380	0
Tiger/Fox	60	0
Overhead	0	90
Total	510	90

Um diese 600 Kräfte neu zu rekrutieren und auszubilden, ist mit einmaligen Anfangsinvestitionen zwischen CHF 44 und 64 Mio. zu rechnen. Der untere

CHF 44–64 Mio. einmalige Anfangsinvestitionen

Wert ergibt sich, falls die Hälfte der Objektschützer einen viermonatigen Fachlehrgang 'Bewachung und Objektschutz' besucht, der obere Wert, falls alle Objektschützer als erweiterte Objektschützer eine einjährige Grundausbildung absolvieren.

Sowohl bei der Variante 'föderalistisch' als auch bei der Variante 'Führung Bund' fallen jährlich Personal-Vollkosten von rund CHF 68 Mio. an. Im Overheadbereich sind mit Kosten von rund CHF 14 Mio. zu rechnen. Beim Modell 'Führung Bund' fallen diese ausschliesslich beim Bund an, während beim Modell 'föderalistisch' je rund CHF 7 Mio. von Bund und Kantonen getragen werden müsste. Die Infrastrukturkosten können mit dem in dieser Untersuchung durchschnittlich angenommenen Satz von 10% der Personal-Vollkosten oder mit weiteren CHF 7 Mio. veranschlagt werden.

Jährliche Kosten der Variante Kantone

Der gesamte Ressourcenbedarf zur Schliessung der Lücke auf Stufe Bund für die 600 benötigten Einsatzkräfte umfasst in der Variante Kantone somit für beide Modelle einmalige Anfangsinvestitionen von CHF 44-64 Mio. und jährliche Kosten von rund CHF 89 Mio.

Gesamtkosten der Variante Kantone

5.7.3 Rechtliche Konsequenzen der Variante Kantone

5.7.3.1 Umfang der kantonalen Organisationsautonomie

Die Kantone vollziehen grundsätzlich das Bundesrecht auf ihrem Gebiet. Der Bundesgesetzgeber respektiert dabei die kantonale Organisationsautonomie nach Möglichkeit. Organisatorische Vorgaben für den Vollzug können im allgemeinen Verfassungsrahmen nur so weit vorgesehen werden, als sie zum korrekten Vollzug des Bundesrechts unentbehrlich erscheinen.

5.7.3.2 Gesetzlicher Regelungsspielraum innerhalb des Verfassungsrahmens

Die materiellen Vollzugsaufgaben sowie der Leistungsanteil der einzelnen Kantone und die Voraussetzungen für dessen Erbringung könnten gesetzlich umschrieben werden.

Der Ort einer solchen Kodifizierung richtet sich nach dem Zweck und dem Geltungsbereich der angestrebten Regelung. Soll die Regelung über den eigentlichen Staatsschutz und den Schutz von Personal und Einrichtungen des Bundes hinausgehen, kann eine blosser Ergänzung beziehungsweise Änderung des BWIS und des Garantiesgesetzes (GarG) in Folge der eingeschränkten Zwecke und Geltungsbereiche nicht genügen, sondern es wäre eine gesetzliche Norm zu schaffen.²⁴²

5.7.3.3 Verpflichtung der Kantone durch Konkordat?

Um alle Kantone zum Vollzug und zur Vollzugshilfe zugunsten des Bundes formell zu verpflichten, ist ein Vertrag (Konkordat) eher ungeeignet. Verträge beruhen auf Freiwilligkeit aller Parteien und können nicht erzwungen werden.

Konkordat zwischen Bund und allen Kantonen ungeeignet

²⁴² Vgl. dazu Gutachten BJ vom 19. März 2002, S. 7.

Selbst wenn alle Kantone für einen freiwilligen Beitritt zu einem solchen Vertrag und für die Übernahme entsprechender Verpflichtungen gegenüber dem Bund gewonnen werden könnten, so kann sich jede Partei aus diesen Aufgaben durch Kündigung auch wieder zurückziehen. Bei nötigen Anpassungen solcher Verträge an geänderte Gegebenheiten müsste das Einverständnis aller Beteiligten erreicht werden, ehe die Anpassungen gültig würden.

Von der Verfassung her wäre ein solcher Vertrag, d.h. ein Konkordat zulässig. Mit Blick auf das Ziel, alle Kantone zu verpflichten, die vom Bund bezahlten und bei ihnen angesiedelten Kräfte für die Aufgaben des Bundes zur Verfügung zu stellen, müssen Eignung und Praktikabilität verneint werden.²⁴³ Sollte die Variante Kantone jedoch organisatorisch so umgesetzt werden, dass es lediglich um sechs Vertragspartner (Bund, Kantone Genf, Bern, Zürich, Städte Bern, Zürich) ginge, wäre die Schaffung eines Konkordates prüfenswert.²⁴⁴

**Konkordat zwischen
Bund und fünf
Kantonen/Städten
prüfenswert**

5.7.3.4 De facto: Verfassungsänderung beim Modell 'föderalistisch'

Die Kantone sind von der Verfassung her für den Vollzug von Bundesrecht zuständig und damit eigentlich verpflichtet, Bundesrecht grundsätzlich ohne Entschädigung durch den Bund zu vollziehen. Die Einzelheiten hat der Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsmässigen Vorgaben festzulegen. Dies gilt auch für den Vollzug der bundesrechtlichen Regelungen zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit.

Es entspricht insofern der Bundesverfassung, wenn der Bundesgesetzgeber die Kantone zum Vollzug der Bundesregelungen im Sicherheitsbereich heranzieht.²⁴⁵

Die Variante Kantone, mit welcher der Bund die Kantone verpflichtet, für seine Aufgaben zeitgerecht genügend Polizeipersonal zur Verfügung zu stellen (Modell 'föderalistisch'), würde somit im Prinzip keine Verfassungsänderung erforderlich machen da die Verpflichtung der Kantone heute schon besteht.

Die Realität sieht aber für den Bund anders aus. Längst nicht mehr alle Kantone erfüllen ihre Verpflichtungen in ausreichend verlässlicher Masse. Sollte die Variante Kantone umgesetzt werden, müsste der Bund die Garantie haben, dass ihm die Kantone für seine Daueraufgaben tatsächlich Personal im Umfang der von ihm bezahlten Stellen zur Verfügung stellen würden, sonst wäre er auch nach Bezahlung von 600 Einsatzkräften in der gleichen Situation wie heute. Um die angestrebte Garantie durchsetzen zu können, müsste der Bund faktisch vermehrt in die kantonalen Vollzugsstrukturen eingreifen können. Im Modell 'föderalistisch' müsste somit eine Verfassungsänderung in Erwägung gezogen werden in dem Sinne, dass der Bund einen Anspruch auf genügend Polizeipersonal der Kantone für Bundesaufgaben hätte.

**Verfassungs-
änderung**

²⁴³ Vgl. dazu Gutachten BJ vom 19. März 2002, S. 8.

²⁴⁴ Vgl. Kapitel 5.7.4.2.

²⁴⁵ Gutachten BJ vom 19. März 2002, S. 7.

5.7.3.5 Modell 'Führung Bund' macht Verfassungsänderung nötig

Eine allfällige gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Variante Kantone muss sich auf den materiellen Kompetenzbereich des Bundes beschränken. Wenn bei der Variante Kantone angestrebt wird, die Kantone durch den Bund zu verpflichten, ihm für die Erfüllung seiner Bundesaufgaben im Sicherheitsbereich Personal in einer Art und Weise zur Verfügung zu stellen, dass einzelne Beamte oder Angestellte des Kantons temporär direkt der Weisungsgewalt der Bundesbehörden unterstellt werden (Modell 'Führung Bund'), so geht dies über die verfassungsmässigen Vollzugspflichten der Kantone hinaus, da die verpflichteten Kantone keinen organisatorischen Spielraum mehr hätten.

**Verfassungs-
änderung**

5.7.4 Organisatorische Konsequenzen der Variante Kantone

5.7.4.1 Kräfteaufteilung auf alle Kantone

Die Frage, wie die 555 (Modell 'föderalistisch') bzw. 510 (Modell 'Führung Bund') benötigten zusätzlichen Kräfte auf die Kantone aufgeteilt werden könnten, könnte nach unterschiedlichsten Kriterien aufgeteilt werden, wie

- gemäss Einwohnerzahl,
- gemäss Finanzkraft,
- nach Korpsgrösse
- oder analog dem Kostenverteilungsschlüssel bei gemeinsamen Projekten von Bund und Kantonen der KKJPD.

Eine Aufteilung nach Korpsgrösse würde den Bedürfnissen des Bundes kaum gerecht, weil er z.B. in Genf bedeutend personalaufwendigere, dem Bund obliegende Daueraufgaben erfüllen muss, als in Zürich. Eine Aufteilung der Kräfte auf alle Polizeikorps der Schweiz hätte für den Bund einen maximalen ausbildungs- und ausrüstungsmässigen Zusatzaufwand zur Folge, weil die Polizeikorps uneinheitlich sind. Der Bund hätte dabei mit mindestens 26 verschiedenen Polizeikorps Koordinations- und Administrationsschnittstellen. Noch mehr Schnittstellen entstünden, wenn die Kantone einen Teil der Kräfte, die der Bund finanzieren würde, bei den Polizeikorps der Städte ansiedeln würde.

5.7.4.2 Kräfteaufteilung nach Aufgaben

Sachlich am sinnvollsten ist der Aufbau der Kräfte dort, wo die Aufgaben anfallen. Als Grundlage für die Ansiedlung von Kräften bei den Polizeikorps eignet sich Art. 3 der Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit²⁴⁶, wonach der Bund die Polizeieinsätze entschädigt, sofern sie 5% der jährlichen Lohnkosten oder CHF 1 Mio. übersteigen. Gemäss Art. 6 Abs. 2 BWIS kann der Bund zudem direkt mit den Gemeinden zusammenarbeiten, wenn ein Kanton diesen sicherheitspolizeiliche Aufgaben überbertragen hat.

²⁴⁶ SR 126.6.

Heute werden gestützt auf diese Grundlage in erster Linie an das Polizeikorps des Kantons Genf, zweitens an die Stadt- und Kantonspolizei Bern und drittens an die Stadt- und Kantonspolizei Zürich Abteilungen des Bundes geleistet.

Eine Ansiedlung der Kräfte für Bundesaufgaben in fünf Polizeikorps wäre für den Bund deshalb sinnvoll, weil sich sein Koordinations-, Administrations-, Ausbildungs- und Ausrüstungs-Zusatzaufwand gegenüber dem Modell damit in gewissen Grenzen halten würde. Umgekehrt ist das Modell auch für die restlichen Kantone und Städte vorteilhaft, weil sie definitiv von den Aufgaben des Bundes entlastet wären.

5.7.5 Der Umfang der Abgeltung durch den Bund

Die Abgeltung durch den Bund könnte einheitlich für die ganze Schweiz auf einen bestimmten Prozentsatz der Personalkosten festgelegt werden, während die Kantone die Kosten für Ausrüstung, Ausbildung und Infrastruktur tragen würden. Wenn davon ausgegangen wird, dass auch die Kantone einen Zusatznutzen von diesen zusätzlichen Kräften haben würden, beziehungsweise auf Grund des Umstandes, dass auch der Bund einen erheblichen Ausrüstungsaufwand haben würde, könnte den Kantonen z.B. 80% der Personalkosten entschädigt werden.

Bei der Frage der Höhe der Entschädigung wäre weiter zu entscheiden, ob – analog der Löhne des Bundes – in der ganzen Schweiz die gleichen Ansätze gelten sollen oder ob – analog der unterschiedlichen Kaufkraft und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Finanzstärke – ein Prozentsatz der im jeweiligen Kanton tatsächlich ausbezahlten Personalkosten entschädigt werden soll.

5.7.6 Gesamtbeurteilung der Variante Kantone

Generell ist festzuhalten, dass die Variante Kantone den Prinzipien des Neuen Finanzausgleichs (NFA) eher widersprechen dürfte: Wem Aufgaben obliegen, der braucht auch die Mittel und die Kräfte, um diese Aufgaben zu erfüllen. Eine effizientere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist gemäss NFA anzustreben. Aus dieser Zielsetzung ergibt sich, dass die Schaffung neuer Aufgabenverbünde nach Möglichkeit zu vermeiden ist. Weiter verfolgt der NFA das Ziel, dass eine Aufgabe von der untersten möglichen Staatsebene erfüllt werden soll (Subsidiaritätsprinzip). Diesen Prinzipien wird im Rahmen der Weiterbearbeitung von USIS Rechnung getragen.

Neuer Finanzausgleich, NFA

Auch gemäss der strategischen These Nr. 8 von USIS II²⁴⁷ soll die Zuteilung der Mittel im gesamten Sicherheitsbereich (personell, finanziell etc.) nach der jeweiligen Verantwortung bzw. nach der neu ausgestalteten Aufgabenteilung gerichtet sein. Wem die Aufgabe obliegt, dem müssen – für die Bewältigung der Daueraufgaben und der ordentlichen Grossereignisse – auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.

²⁴⁷ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 27 ff.

Zur Umsetzung der Variante Kantone wäre es für den Bund am einfachsten, das Modell Führung Bund zu wählen, was für die Kantone zur Folge hätte, dass sie ihre Kräfte für eine bestimmte Zeit praktisch dem Bund unterstellen müssten. Dies wiederum würde eine Verfassungsänderung nötig machen.

**Verfassungs-
änderung**

Beim Modell 'föderalistisch' erscheint es am sinnvollsten, wenn der Bund Polizeikräfte analog dem Aufgabenanfall in fünf Polizeikorps (Kanton Genf, Stadt und Kanton Bern, Stadt und Kanton Zürich) ansiedelt, um damit seine dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben erfüllen zu lassen. Für den Bund entstünde nur noch mit fünf Polizeikorps ein Koordinations- und Administrationsaufwand. Vor den Einsätzen müsste der Bund für diese Kräfte eine einheitliche Ausrüstung beschaffen, sie für den jeweiligen Einsatz ausbilden sowie jeweils eine Schulung durchführen, um die einheitliche Umsetzung der Bundesaufgaben zu gewährleisten.

Angesichts der deutlichen Unterbestände in den Polizeikorps bräuchte der Bund bei der Umsetzung der Variante Kantone eine klare Garantie dafür, dass ihm die bezahlten Kräfte wirklich zur Verfügung stehen.

Es müsste eine eigentliche Beistandspflicht der Kantone zugunsten des Bundes statuiert werden. Dies dürfte nur durch eine klare verfassungsrechtliche Grundlage zu erreichen sein. Auch könnte der Bund vor der Umsetzung dieser Variante von den jeweiligen Korps verlangen, dass sie ihre Unterbestände bis zu einem bestimmten Grad ausgleichen. Zur Verbesserung der Situation des Bundes bei dieser – für ihn mit Zusatzaufwand gegenüber der Variante Mix verbundenen – Lösung, könnte aber auch festgelegt werden, dass der Bund von den Polizeikorps eine gewisse Vereinheitlichung im Bereich Ausrüstung, Ausbildung etc. als Vorleistung verlangen könnte.

**Verfassungs-
änderung**

Um eine klare Verpflichtung der Kantone zu schaffen, dass sie die vom Bund bezahlten Kräfte auch zur Verfügung stellen, wäre rechtlich bei beiden Modellen eine Verfassungsänderung nötig.

Eventuell Konkordat

Da es sich aus organisatorischen Gründen sinnvollerweise nur um fünf Korps handelt, bei dem der Bund die Kräfte für seine Aufgaben ansiedeln würde, wäre die Schaffung eines Konkordates prüfenswert. Ein solches könnte ohne Verfassungsänderung geschaffen werden.

5.8 Variante Mix

5.8.1 Beschreibung der Variante Mix

Der Bundesrat beschloss im Herbst 2001, auch die Variante Mix beim Kernproblem Lücke einer genaueren Prüfung unterziehen zu lassen. Die KKJPD hatte gegen die Weiterverfolgung dieser Variante keine Einwände.²⁴⁸

²⁴⁸ Vgl. dazu Entscheidung der KKJPD vom 20. November 2002 betr. Anträge USIS II.

Die Variante Mix wird in USIS II so beschrieben, dass die Kantone ihre Personalbestände mit eigenen Mitteln derart ausbauen, dass sie in der Lage sind, ihre eigenen polizeilichen Aufgaben in der normalen Lage zu erfüllen. Der Bund kann aus dem FWK und dem (aufgestockten) GWK eigene Polizeikräfte bilden. Anschliessend erfüllt der Bund die eigenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Mitteln und eigenen Kräften. Der polizeiliche Personalbestand ist dabei so zu bemessen, dass auch die besondere Lage²⁴⁹ im Bereich der Aufgaben des Bundes grundsätzlich zu bewältigen ist. Die Armee würde damit von sicherheitspolizeilichen Einsätzen in der normalen Lage²⁵⁰ entlastet. Selbstverständlich leistet sie weiterhin Katastrophenhilfe und technische Hilfe (Ausrüstung, Einrichtungen, Transportmittel, etc.). Bei dieser Variante ist über die Zuweisung der Bereiche, in welchen sich Bundesaufgaben und kantonale Polizeihöheit überlagern, wie zum Beispiel beim Botschafts- und beim Konferenzschutz, zu entscheiden. Die zivile Behörde trägt die Einsatzverantwortung. In jedem Fall sind enge Zusammenarbeit und Absprachen nötig. In über die besondere Lage hinausgehenden Situationen können Bund und Kantone sich gegenseitig unterstützen und überdies zusätzliche Unterstützung in Form von subsidiären Sicherungseinsätzen von geeigneten Teilen der Armee beanspruchen.²⁵¹

5.8.1.1 Die Modelle EJPD und/oder VBS

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 24. Oktober 2001 sind innerhalb der Variante Mix Modelle zu prüfen, in denen neue sicherheitspolizeiliche Formationen des Bundes vom EJPD (Modell EJPD) und/oder vom VBS (Modell VBS) bereitgestellt werden.²⁵²

In der vorliegenden Untersuchung wird lediglich auf das Modell EJPD **oder** VBS und nicht auf die Unterscheidung zwischen einem Modell EJPD **und** VBS eingegangen. Es fehlten zusätzliche Anhaltspunkte dazu, welche Aufgaben allenfalls beim VBS und welche beim EJPD angesiedelt werden sollten.

5.8.1.2 Das Modell GWK

Ein zusätzliches Modell, das Modell GWK, wurde untersucht, um die Interdependenzen zwischen den Kernthemen Lücke und Grenze zu beleuchten. So bietet namentlich das GWK mit seinen zahlreichen polizeilichen Aufgaben und seiner zivilen und zentralen Führungsstruktur einige Synergien, ob es nun beim EFD oder in einem anderen Departement angesiedelt sein sollte.

Gegenüber der heutigen Situation sind die Synergien allerdings zahlreicher bei einer Ansiedlung des GWK im EJPD und deutlich geringer bei einer Ansiedlung im VBS. Ein Personalaufbau auf der Basis einer bestehenden Organisation ist überdies leichter durchzuführen und kostengünstiger, als wenn eine völlig neue Organisationseinheit zu errichten wäre.

²⁴⁹ Vgl. zu den neuen Begriffen und Lagedefinitionen Kapitel 5.3.5.

²⁵⁰ Vgl. zu den neuen Begriffen und Lagedefinitionen Kapitel 5.3.5.

²⁵¹ Vgl. dazu Bericht USIS II, Seite 55 ff.

²⁵² Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 24. Oktober 2001, Bericht USIS II.

5.8.2 Personalbedarf und Kosten der Variante Mix

In der Variante Mix unterhält der Bund im Umfang der Lücke für seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben eigene Einsatzkräfte einschliesslich einer entsprechenden Overhead-Organisation und Infrastruktur. Je nach Modell (VBS, EJPD oder GWK) können auf bereits vorhandene Einsatzkräfte zurückgegriffen und im Overhead-Bereich unterschiedlich grosse Synergieeffekte erzielt werden.

Um die 600 Kräfte neu zu rekrutieren und auszubilden, ist wie bei der Variante Kantone bei allen Modellen (VBS, EJPD und GWK) der Variante Mix mit einmaligen Anfangsinvestitionen zwischen CHF 44 und 64 Mio. zu rechnen. Der untere Wert ergibt sich, falls die Hälfte der Objektschützer einen viermonatigen Fachlehrgang 'Bewachung und Objektschutz' besucht, der obere Wert, falls alle Objektschützer als erweiterte Objektschützer eine einjährige Grundausbildung absolvieren.

5.8.2.1 Der Ressourcenbedarf beim Modell VBS

Das Modell VBS wäre so zu verstehen, dass ein neues ziviles Sicherheitsdetachment des Bundes beim VBS angesiedelt würde, das die zivilen Daueraufgaben und die ordentlichen Grossereignisse des Bundes bewältigt. Das VBS rekrutiert dazu auf dem Arbeitsmarkt²⁵³ im Umfang der Lücke 510 Einsatzkräfte. Dafür muss mit jährlich rund CHF 68 Mio. gerechnet werden.

Die sicherheitspolizeiliche Weiterbildung von Festungswächtern und die Ausbildung von Militärpolizisten könnte als Grundlage für die Ausbildung genutzt werden. Was die Sicherstellung der Ausbildungs- und Unterstützungsprozesse im Overhead anbelangt, so gibt es beim VBS ein gewisses Synergiepotenzial.

Die Armeekräfte sind im Rahmen eines multifunktionalen Gesamtsystems in erster Linie auf Raumsicherung und Verteidigung hin dimensioniert. Sie werden zusätzlich für subsidiäre Sicherungseinsätze eingesetzt.²⁵⁴ Weil im VBS keine zivilen polizeilichen Führungsstrukturen vorhanden sind²⁵⁵, sind ausser im Ausbildungs- und Ausrüstungsbereich keine Synergien für ein neues ziviles Sicherheitsdetachment vorhanden.

²⁵³ Die Vertreter des VBS sind der Ansicht, dass auch aufgrund einer internen Stellenbörse diejenigen Kräfte, die heute im VBS nicht mehr benötigt werden, teilweise für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes rekrutiert und ausgebildet werden könnten. Dazu dürften sie sich – aufgrund des sehr hohen polizeilichen Anforderungsprofils – kaum eignen. Die Kräfte, die im Bereich des Personenschutzes eingesetzt werden, sind Angehörige von polizeilichen Eliteeinheiten und sind weniger als 40 Jahre alt. Die Kräfte für die Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge weisen ebenfalls ein hohes Anforderungsprofil aus und sind maximal 45 Jahre alt. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass das VBS seine Kräfte genauso auf dem Stellenmarkt rekrutieren muss und nicht durch eine interne Umbesetzung.

²⁵⁴ Vgl. Schreiben Generalsekretär VBS an Projektleitung USIS vom 8. März 2002, S. 2.

²⁵⁵ Vgl. Schreiben Generalsekretär VBS an Projektleitung USIS vom 8. März 2002, S. 2: Alle Mittel (Militärpolizei, Durchdiener, WK-Truppen) sind organisch der Armee unterstellt. Insofern handelt es sich um Mittel der Armee. Allfällige **künftige** Kräfte im VBS, die nicht der Armee unterstellt wären, würden dagegen als zivile Mittel gelten.

In einer sehr groben Schätzung kann der Zusatzaufwand im Overheadbereich auf rund 20% der Personal-Vollkosten für die Einsatzkräfte beziffert werden, d.h. 90 Stellen, bzw. CHF 14 Mio. Diese Schätzung rechtfertigt sich dadurch, dass eine völlig neue, heute nicht vorhandene zivile Führungsorganisation aufgebaut werden müsste. Für die Infrastruktur wäre mit weiteren 10% der Personal-Vollkosten, d.h. weiteren CHF 7 Mio. jährlich zu rechnen.

Die Fähigkeit, die Systemanforderungen zu erfüllen, sind im Modell VBS wie folgt zu beurteilen:

- **Rotationsbedarf:** Die Rotationsmöglichkeiten können nur dann als gut beurteilt werden, wenn eine Durchlässigkeit zwischen dem zivilen Sicherheitskorps und der in der Armee XXI geplanten Militärpolizei gewährleistet ist.
- **Homogenität:** Ob das Kriterium der Homogenität im Modell VBS erfüllt wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung des zivilen Sicherheitsdetachementes im zivilen Teil des VBS ab. Es bestehen im Moment keine konkreten Organigramme und Definitionen der Systemgrenzen. Wird der neu zu schaffende zivilpolizeiliche Verband zur Schliessung der Lücke auf Stufe Bund im VBS als eigenständiges, ziviles Korps organisiert, dürfte sich dieses gezielter auf die spezifischen Aufgaben (Schutz von Diplomaten und Magistraten etc.) ausrichten lassen und in der öffentlichen Wahrnehmung trotz VBS-Unterstellung eher akzeptiert sein.

Beim Modell VBS könnte die Lücke auf Stufe Bund mit einem laufenden nanziellen Aufwand von rund CHF 89 Mio. jährlich und einem Personalbedarf von rund 600 Stellen (510 Einsatzkräfte und 90 Stellen im Overhead-Bereich) geschlossen werden.

Dissens VBS

In folgenden Bereichen sind die Vertreter des VBS mit den hier verwendeten Zahlen nicht einverstanden:

- Der Bericht Hug ging von **Synergien mit zivilen Führungsstrukturen** im VBS aus, die gemäss Schreiben des GS VBS vom 8. März 2002 aber nicht vorhanden sind. Deshalb wird hier davon ausgegangen, dass keine Synergien im Overhead-Bereich vorliegen und somit in Kapitel 5.8.5 nicht nur CHF 7 Mio., sondern CHF 14 Mio. aufgewendet werden müssen für die Führungsstruktur.
- Weiter wurde von den Vertretern des VBS in der **Deckung des kurzfristigen Spitzenbedarfs** ein Vorteil gesehen. Da ein subsidiärer Sicherheitseinsatz der Armee ausschliesslich aufgrund eines Entscheids des Bundesrates bzw. bei längerer Dauer des Parlamentes erfolgen kann, darf auch bei der Ansiedlung des zivilen Sicherheitsdetachementes beim VBS nicht ohne diesen Beschluss auf Armeekräfte zurückgegriffen werden. Hier konnte aus diesem Grund kein Vorteil gegenüber anderen Modellen gesehen werden.
- Schliesslich wurde die **Rotationsmöglichkeit** im Bericht Hug positiv bewertet. Da im VBS ausschliesslich eine Rotation mit Armeekräften in Frage käme und das Sicherheitsdetachement zivil ausgestaltet sein muss, kommt dieser Rotationsmöglichkeit somit keine Bedeutung zu.

5.8.2.2 Der Ressourcenbedarf beim Modell EJPD

Beim Modell EJPD nutzt der neu zu schaffende Verband Synergien mit dem Bundesamt für Polizei (BAP). Bei diesem Modell müsste die Organisation des EJPD, mindestens aber die des BAP, neu geprüft werden.

Welche Variante und welches Modell auch immer gewählt werden, die Grundführungsstruktur und die Kompetenz zur Wahrnehmung der ständigen polizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung sind heute beim Bundessicherheitsdienst (BSD) des BAP angesiedelt. Bezüglich Schutz von Magistraten, Diplomaten und ausländischen Besuchern ist beim BSD innerhalb der Bundesverwaltung das grösste Know-how vorhanden.

Synergien und Know-How im BAP

Synergien im Bereich polizeilicher Rekrutierungs-, Ausbildungs-, Einsatz- und Führungserfahrungen bestehen im Bundesamt für Polizei namentlich in den folgenden Bereichen:

- Bei den Sicherheitsmassnahmen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge liegt die polizeiliche Einsatzerfahrung im BSD. Der BSD rekrutiert die Tiger- und Foxkräfte, bildet sie aus und führt sie im Einsatz. **Tiger/Fox**
- Die Abteilung Dienste des BAP leitet weitere Einsätze. Auf Ersuchen des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag wurden z.B. während 9 Wochen Beweissicherungshandlungen in Kosovo durchgeführt, bei denen Teams von 10 Personen, bestehend aus Polizeikräften von Kantonen und Städten sowie Rechtsmediziner bei der Leichenbergung und der Feststellung der Todesursachen in Kosovo mithalfen. **Abteilung Dienste**
- Der Stab für Krisenfälle und Auslandeinsätze des BAP ist verantwortlich für die Rekrutierung, die Einsatzvorbereitung und die Betreuung der CIVPOL-Einsatzkräfte im Ausland²⁵⁶ (Polizisten aus der Schweiz, die sich im Rahmen von friedensfördernden Missionen engagieren). Ein CIVPOL-Einsatz dauert jeweils mindestens sechs Monate und kann verlängert werden. Nach den Einsätzen werden mit den zurückgekehrten Kräften psychologische und fachliche Debriefings durchgeführt. **CIVPOL**
- Der interdepartementale Sonderstab Geiselnahme (SOGE), der sich aus Vertretern sämtlicher involvierter Bundesstellen zusammensetzt, wird von der Vorsteherin des EJPD geleitet. Der Chef des Stabes für Krisenfälle und Auslandeinsätze im BAP übt gleichzeitig die Funktion des ständigen Stabschefs SOGE aus. Aufgabe des SOGE ist die Bewältigung von erpresserischen Krisensituationen, bei denen der Bund oder ausländische Behörden zu Handlungen genötigt werden (Botschaftsbesetzungen, Flugzeugentführungen, Geiselnahmen von völkerrechtlich geschützten Personen). Dieser Stab ist in der Lage, sich innerhalb kürzester Zeit zu konstituieren, operationell zu sein und die Durchhaltefähigkeit auch über längere Zeit aufrecht zu erhalten. **SOGE**
- Der Stab für Krisenfälle und Auslandeinsätze des BAP leitet und organisiert die Einsätze des DVI-Teams Schweiz (Disaster Victim Identification) im Ausland. Das DVI-Team wurde ursprünglich zur Identifikation von Opfern **DVI**

²⁵⁶ In der Regel sind rund 20 Personen im Ausland permanent im Einsatz. Diese Kräfte werden in den Berechnungen für die polizeilichen Aufgaben des Bundes nicht berücksichtigt, da sie einerseits nicht direkt mit dem System der inneren Sicherheit zusammenhängen und andererseits das EDA die politische Verantwortung und sämtliche Kosten für die zivile Friedensförderung im Ausland trägt.

von Katastrophen, Unglücksfällen und Verbrechen im Inland gegründet (z.B. Flugzeugabsturz, Unglück bei Massenveranstaltungen, Brandkatastrophe). In der Zwischenzeit wird es - jeweils unter der Leitung des BAP - auch für die Opferidentifikation im Ausland eingesetzt. Zum DVI-Team gehören Spezialisten aus den Kantons- und Stadtpolizeikorps sowie Rechtsmediziner. Die Einsätze können auf Ersuchen des Auslands oder aufgrund eines Angebotes aus der Schweiz stattfinden. Beispiele für solche Einsätze sind Terroranschläge mit Schweizer Opfern (wie in New York 2001), Absturz von Schweizer Flugzeugen im Ausland (wie in Halifax 1999), Attentate auf Schweizer Touristen im Ausland (wie in Luxor 1997).

- Auch bei der internationalen Polizeiausbildung wirkt das BAP wesentlich mit. Es ist im Vorstand der MEPA (Mittleuropäische Polizeiakademie), wirkt an der Ausbildung von Spezialisten im Bereich organisierte Kriminalität mit und ermöglicht ihnen, länderübergreifend Erfahrungen auszutauschen in der Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen. Die Abteilung Dienste des BAP bildet die Koordinationsstelle für die MEPA.
- Zusammen mit dem DAP verfügt der BSD zudem über die nötigen Potentiale zur Analyse der Gefährdung im Bereich der nationalen und internationalen Aspekte der inneren Sicherheit.
- Die Abteilung Support kann – entsprechend ausgebaut – die Unterstützungsprozesse (Verwaltung und Betrieb) sicherstellen.
- Mit dem Bundeslagezentrum verfügt das BAP über eine nationale Lagekoordinationsstelle, die geeignet ist, auch für die Koordination der nationalen Ausgleichsmassnahmen bei Schengen/Dublin ausgebaut und eingesetzt zu werden.

*MEPA**Lageanalyse**Support**Bundeslagezentrum*

Sollte der neu zu schaffende Verband zur Wahrnehmung der ständigen sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes dem BAP unterstellt werden, so könnten die beschriebenen Synergien genutzt werden. Es sind deshalb die Kosten für 70 Personenschützer und 440 (erweiterte) Objektschützer und den Overhead-Kosten (plus 10%) und die Infrastruktur (plus weitere 10%) zu veranschlagen.

Die Fähigkeit, die Systemanforderungen zu erfüllen, sind im Modell EJPD wie folgt zu beurteilen:

- **Rotationsbedarf:** Das Korps wäre im Grund zu klein, um ständig 70 Personenschützer im Alter von unter 40 Jahren und einen Pool von 200 erweiterten Objektschützern im Alter unter 45 Jahren zur Verfügung zu stellen, die Tiger-Einsätze durchführen können. Es müsste deshalb mehr und besser qualifiziertes Personal von diesem Alterssegment rekrutiert werden, als ständig funktionsgerecht eingesetzt werden kann. Bei einer Laufbahnbetrachtung könnte jener Teil der Personen- und erweiterten Objektschützer, die ab Alter 40 bzw. 45 neue Aufgaben übernehmen, bei mindestens gleichem Lohn im Botschaftsschutz, teilweise aber auch in der Ausbildung, Einsatzleitung und Administration eingesetzt werden.

In Kombination mit einer allfälligen departementalen Neuunterstellung des GWK unter das EJPD und dem Aufbau der zusätzlichen Kräfte zur Füllung der Lücke des Bundes beim EJPD, ergäbe sich eine ideale Job-Rotationsmöglichkeit und ein vielfältiges Aufgabenspektrum.

- **Homogenität:** Wird der neue Verband beim BAP angesiedelt, so kann das Personal von Grund auf entsprechend ausgebildet und geführt werden, was die Einheitlichkeit und damit Effizienz des Verbandes spürbar erhöhen würde.

Der Ressourcenbedarf der Variante Mix, Modell EJPD, ist mit Kosten von rund CHF 82 Mio. und einem Personalbedarf von 555 Stellen zu beziffern.

Unterschiede ergeben sich bei den Systemanforderungen. Die Homogenität des Verbandes ist in dem Modell EJPD hoch einzuschätzen, während z.B. die Fähigkeit zur Rotation geringer ist. Hier wäre die Verschiebung des GWK ins EJPD die Möglichkeit, um einen genügenden Rotationsbedarf zu erreichen.

5.8.2.3 Der Ressourcenbedarf beim Modell GWK

Beim Modell GWK, das zusätzlich untersucht wurde, würden dem Grenzwachtkorps zusätzlich zu den bestehenden Aufgaben die Bewältigung der Daueraufgaben und der ordentlichen Grossereignisse des Bundes übertragen.

Unabhängig von der Frage der departementalen Unterstellung, können bei der Erfüllung der neuen Aufgaben Synergien mit dem aktuellen GWK genutzt werden.

Beim Modell GWK wäre der gesamte Bedarf an 70 Personenschützern und 440 erweiterten Objektschützern zur Schliessung der Lücke auf Stufe Bund neu zu rekrutieren, sei es auf dem Arbeitsmarkt oder durch Personalübertritte. Dies verursacht einen finanziellen Aufwand von rund CHF 68 Mio. pro Jahr.²⁵⁷

Was die Sicherstellung der Führungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsprozesse im Overhead anbelangt, so birgt das Grenzwachtkorps deutliche Synergiepotenziale. Das GWK braucht, im Vergleich zur Variante Kantone etwa, auf nationaler Ebene weniger zusätzliche Instrumente, um die neuen Bundesaufgaben zu erfüllen, da es bereits national organisiert ist. In einer sehr groben Schätzung kann der Zusatzaufwand im Overheadbereich somit auf rund 10% der Personal-Vollkosten oder CHF 7 Mio. beziffert werden, jener für die Infrastruktur auf weitere 10% bzw. CHF 7 Mio.

Auf Grund des Umstandes, dass das GWK heute zu zwei Dritteln sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahrnimmt, ist es in den für die notwendigen sicherheitspolizeilichen Aufgaben, für Anhaltungen, Strassensperren, Interventionen und mobile Überwachungen gleichwertig ausgebildet wie Polizisten. In Bezug auf Ausweiskontrollen und das Erkennen von Fälschungen ist die Kompetenz von Grenzwachtern eher höher einzuschätzen als bei Polizeikräften, was bei Zutrittskontrollen zu internationalen Konferenzen oder bei grösseren Bundes-

²⁵⁷ Das Grenzwachtkorps hat heute keine freien Kapazitäten, mit denen es neue Aufgaben abdecken könnte. Die allfällige Übernahme der Personenkontrollen auch in den internationalen Zügen hätte eine zusätzliche Aufstockung von 90 Stellen und damit zum bestehenden Unterbestand von 200 Angehörigen des GWK einen gesamthaften Mehrbedarf von 290 Stellen zur Folge.

anlässen von Bedeutung sein kann. Weniger weit geht die Ausbildung zum Grenzwächter gegenüber der Polizei bei der Rechtskunde, im Rapportierungswesen und bei der Erstellung gerichtstauglicher Akten.

Die Fähigkeit, die Systemanforderungen zu erfüllen, sind beim Modell GWK wie folgt zu beurteilen:

- **Rotationsbedarf:** Die Rotationsmöglichkeiten sind in diesem Modell sehr gut, denn das Grenzwachtkorps umfasst bereits heute 2'011 Stellen (inkl. Aspiranten)²⁵⁸, was die notwendige altersmässige Durchmischung erlaubt.
- **Bewältigung kurzfristiger Spitzen:** Das GWK wäre – aufgestockt um 510 Mitarbeiter²⁵⁹ für die Aufgaben des Bundes – ohne weiteres in der Lage, sowohl für den Bund, als auch für die Kantone durch Schwerpunktverlagerungen einen kurzfristigen sicherheitspolizeilichen Spitzenbedarf abzudecken.
- **Homogenität:** Die Homogenität ist als gut zu beurteilen, da sicherheitspolizeiliche Dienstleistungen bereits heute zum Kernbereich des GWK-Auftrages gehören, eine zentrale Führungsorganisation vorhanden ist und eine polizeiähnliche Struktur bereits besteht.

Aus der Sicht des Ressourcenbedarfs birgt das Modell GWK interessante Aspekte. Ausgehend von einer groben Abschätzung kann die Lücke auf Stufe Bund in diesem Modell mit einem finanziellen Aufwand von CHF 82 Mio. und einem Personalbedarf von rund 555 Stellen (510 Einsatzkräfte und 45 Stellen im Overhead-Bereich) geschlossen werden.

Um das Anforderungsprofil an die Einsatzkräfte zu erreichen, könnte direkt an die Ausbildung zum Grenzwächter angeknüpft werden, der in Sicherheits- und Interventionstechnik gleichwertig ausgebildet ist wie Polizisten. Die Fähigkeit, die Systemanforderungen zu erfüllen, sind beim Modell GWK in Bezug auf die Rotationsfähigkeit, Homogenität und Arbeitsmarkteffekte positiv zu beurteilen.

²⁵⁸ Der Sollbestand von 2'011 Stellen wird beim Eintritt einer Schule neu ausgebildeter Grenzwächter-Aspiranten in das Korps etwas überschritten und nimmt im Laufe des Jahres aufgrund von Austritten, Pensionierungen, Übertritten, Todesfällen etc. ständig ab, worauf ein Unterbestand resultiert.

Der Effektivbestand des Grenzwachtkorps betrug 1999–2002 :

durchschnittlicher Effektivbestand	ohne Aspiranten	mit Aspiranten
1999	1'852	1'997
2000	1'915	2'070
2001	1'978	2'082
2002*	2'006	2'109

* Bestand am 30. April 2002.

Der Mehrbestand gegenüber 1999 ergibt sich aus einer zollinternen Umschichtung, weil die Warenkontrollen im Reisendenverkehr vom zivilen Zolldienst auf das GWK übertragen wurden.

Quelle: Grenzwachtkorps.

²⁵⁹ Es müsste zusätzlich der Unterbestand des GWK von 200 Kräften und der Mehrbedarf für die Kontrollen in den internationalen Zügen im Umfang von 90 Kräften aufgestockt werden.

5.8.3 Vor- und Nachteile der Modelle EJPD, VBS und GWK

Für die Führung und den Einsatz eines neuen zivilen Sicherheitsdetachementes des Bundes werden zunächst die Vor- und Nachteile einer Ansiedlung beim VBS oder beim EJPD gegeneinander abgewogen:

VBS		EJPD	
Pro*	Contra**	Pro	Contra**
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorteile bei Ausbildung und Ausrüstung ▪ Positiver Leistungsausweis bei subsidiären Sicherungseinsätzen ▪ Möglichkeit sinnvoller Jobrotation mit der Armee 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geteilte Verantwortung: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Führungsverantwortung: VBS ⇒ Einsatzverantwortung: EJPD ▪ Schnittstellenproblematik (Zusätzlicher Ansprechpartner für die Kantone im Polizeibereich) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fachliche Zuständigkeit und Fachverantwortung am gleichen Ort ▪ Alle zivilen Sicherheitsaufgaben in einer Hand ▪ Erfüllung der dauernden zivilen Sicherheitsaufgaben des Bundes mit departementseigenen Mitteln ▪ Erleichterung der Kooperation mit ausländischen Polizeikräften ▪ Polizeiumfeld vorhanden: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Know-how-Transfer ist gewährleistet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufsplitterung der Führung der zivilen und militärischen Mittel ▪ Weniger weitgehende Jobrotation mit der Armee

* Die Vertreter des VBS sehen Synergien in der Unterstellung des Sicherheitsdetachements des Bundes beim VBS, weil es im gleichen Departement wäre, wie die Armee.

**Ein Negativ-Argument, das sowohl beim VBS, als auch beim EJPD aufgelistet werden könnte ist das folgende: Für beide Departemente würde es Neuland bedeuten, wenn der Bund (VBS oder EJPD) eigene Sicherheitspolizeikräfte hätte.

Für den Fall der Schaffung eines zivilen Sicherheitsdetachementes des Bundes überwiegen die Vorteile zugunsten der Ansiedlung beim EJPD.

Die vermeintlichen Vorteile der Synergienutzung funktioniert bei der Unterstellung unter das VBS nur, wenn Synergien mit der Armee angestrebt werden. Zurzeit sind im VBS weder zivile Führungsstrukturen, noch zivile Polizeimittel vorhanden, mit denen Synergien genützt werden könnten. Eine Jobrotation von zivilen Polizeikräften mit der Armee ist politisch zu beurteilen.

Die kombattanten Truppen und der Bereich äussere Sicherheit mit dem Hauptauftrag Raumsicherung und Verteidigung sollten von der Polizei, die im Kernbereich der inneren Sicherheit ihren Auftrag hat, führungs- und einsatzmässig klar getrennt sein.

Dies geht auch aus dem Auftrag des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 hervor, der von **neuen sicherheitspolizeilichen** Formationen des Bundes spricht. Überdies obliegt gemäss der strategischen These 6 von USIS II die innere Sicherheit den zivilen Behörden. Die zivilen Behörden müssen über die Mittel verfügen, um sie im Normalfall ohne Hilfe der Armee zu garantieren. Es müssen zivile, schnell verfügbare, personelle und materielle Mittel zur Verfügung stehen, um künftige Einsatzspitzen bewältigen und die Durchhaltefähigkeit gewährleisten zu können. Die Armee sollte zur Wahrung der inneren Sicherheit nur zum Einsatz kommen, wenn die zivilen Mittel ausgeschöpft sind.²⁶⁰

Am Anfang dieses Kapitels wurden die Vor- und Nachteile der Ansiedlung einer neuen sicherheitspolizeilichen Truppe für Bundesaufgaben beim EJPD bzw. beim VBS tabellarisch dargestellt. Beim Modell GWK stellt sich ebenfalls die Frage, welche Vor- und Nachteile die Unterstellung einer sicherheitspolizeilichen Truppe beim GWK hätte, wenn das GWK weiterhin im EFD angesiedelt wäre.

Unterstellung Sicherheitsdetachment des Bundes beim GWK/EFD	
Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorteile bei Ausbildung und Ausrüstung ▪ Möglichkeit sinnvoller Jobrotation mit Aufgaben des GWK ▪ Synergienutzung durch vorhandene zivile Führungs- und Einsatzstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geteilte Verantwortung: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Führungsverantwortung: EFD ⇒ Einsatzverantwortung: EJPD ▪ Schnittstellenproblematik (Zusätzlicher Ansprechpartner für die Kantone im Polizeibereich)

Vor- und Nachteile halten sich beim Modell GWK in etwa die Waage. Die Nachteile könnten allesamt beseitigt werden, wenn das GWK im EJPD angesiedelt werden könnte. In diesem Fall würden die erwähnten Pro-Argumente EJPD auch für das Modell GWK gelten und die Gesamtbeurteilung würde für dieses Modell sprechen. Zu berücksichtigen wären mögliche Synergieverluste in der Zollverwaltung.

5.8.4 Rechtliche Konsequenzen der Variante Mix

Es gilt als inhärente Zuständigkeit des Bundes, auch im Innern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen.²⁶¹

²⁶⁰ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 26.

²⁶¹ Vgl. dazu Ruch, a.a.O. und dortige Hinweise; BBl 1994 II 1201.

5.8.4.1 Keine Verfassungsänderung für Sicherheitspolizeikräfte des Bundes nötig

Hinsichtlich der Verfassungsgrundlage für allfällige Sicherheitspolizeikräfte des Bundes kann auf die Ausführungen in Kapitel 3.1.5 verwiesen werden.

So lange sich der Auftrag solcher Sicherheitskräfte ausschliesslich auf die Erfüllung der zivilen polizeilichen Bundesaufgaben erstreckt, ist ihre Tätigkeit als Vollzug der entsprechenden Bundesregelung zu betrachten und bedarf keiner neuen Verfassungsgrundlage.

Eine Verfassungsänderung müsste nur dann geschaffen werden, wenn der materielle Zuständigkeitsbereich des Bundes und seiner Vollzugsorgane erweitert werden sollte. Eine derartige Erweiterung steht in keiner Variante und in keinem Modell zur Debatte, die im Rahmen des vorliegenden Berichts diskutiert werden.

5.8.4.2 Gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz allfälliger Sicherheitspolizeikräfte des Bundes

Für die Umsetzung der Variante Mix müsste der Bund eine gesetzliche Grundlage schaffen, in der er drei Bereiche zu regeln hätte:

- **Materieller Einsatzbereich:** Festzulegen wäre vorerst – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – der materielle Einsatzbereich solcher Polizeikräfte. Je nach Ausgestaltung dieses Einsatzbereichs wäre dazu die Anpassung bestehender gesetzlicher Grundlagen oder die Schaffung spezialgesetzlicher Grundlagen erforderlich. Der Einsatz zum Schutz der Institutionen, Behörden und Einrichtungen des Bundes könnte z.B. durch Ergänzung bzw. Anpassung des BWIS und des GarG geregelt werden. Der Schutz der Landesgrenze und die Vornahme entsprechender Kontrollen könnte durch eine Anpassung der Zollgesetzgebung zweckmässig geregelt werden, da letztere primär fiskalischen Zwecken dient. Dass der Entwurf zu einer Revision des ZollG den polizeilichen Aktivitäten des Grenzwachkorps eine breitere verfahrensrechtliche Abstützung verschaffen will, ändert diese Ausrichtung nicht grundlegend.
- **Verfahrensrecht:** Wenn der Bund seine eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben selber wahrnimmt, geht der Einsatz solcher Kräfte zu einem grossen Teil über das traditionelle Verwaltungsrecht und Verwaltungsstrafrecht des Bundes hinaus, so dass insbesondere ein eigenes Verfahrensrecht geschaffen werden muss, vor allem im Bereich der Zwangsmassnahmen. Dies könnte z.B. durch eine eigentliche Polizeigesetzgebung erfolgen.
- **Organisationsrecht:** Je nach Grösse, Organisationsstruktur und Aufgabenbereich müsste für diese Sicherheitspolizeikräfte ebenfalls ein spezifischer organisationsrechtlicher Rahmen geschaffen werden. Es wäre insbesondere zu prüfen, ob die Kompetenzen des Bundesrats im Rahmen

des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes²⁶² (vgl. insb. Artikel 35 und 43 RVOG) und des Bundespersonalgesetzes²⁶³ ausreichen, um die Organisation eines solchen Polizeikorps auf Verordnungsebene zu regeln.

5.8.5 Die Varianten Kantone und Mix im Kostenvergleich

Die Varianten Kantone und Mix weisen gleich hohe laufend Personal-Vollkosten für die Einsatzkräfte in der Höhe von jährlich rund CHF 68 Mio. auf. Bei den Modellen EJPD und GWK sind die zusätzlichen Overhead-Kosten aufgrund von Synergieeffekten statt mit CHF 14 Mio., wie beim Modell VBS, mit CHF 7 Mio. zu veranschlagen. Die übrigen Infrastrukturkosten dürften in allen Varianten und Modellen rund CHF 7 Mio. ausmachen.

Die Varianten und Modelle im finanziellen Vergleich

In Mio. CHF	Variante Kantone		Variante Mix		
	föderalistisch	Führung Bund	VBS	EJPD	GWK
Personal-Vollkosten	68	68	68	68	68
Overhead-Kosten	14*	14	14**	7	7
Infrastruktur-Kosten	7	7	7	7	7
Total	89	89	89	82	82
Einmalige Anfangs-investitionen	44-64	44-64	44-64	44-64	44-64

* Je knapp CHF 7 Mio. von Bund und den Kantonen zu tragen.

**Die Overhead-Kosten betragen für das Modell VBS CHF 14 Mio., da keine zivile Führungsorganisation besteht. Hingegen sind beim Modell EJPD und GWK zahlreiche Synergien vorhanden.

Die Lücke an sicherheitspolizeilichem Personal auf Stufe Bund kann nur geschlossen werden, wenn ein erheblicher Aufwand an zusätzlichen finanziellen und personellen Mitteln betrieben wird. Dieser Aufwand lässt sich durch institutionelle Vorkehrungen nicht spürbar vermindern. Ob die Variante Mix oder Kantone oder eines ihrer Modelle gewählt wird, ändert somit an den Grössenordnungen in den Bereichen Finanz- und Personalbedarfs nur wenig.²⁶⁴

5.9 Untervariante Mix-Minus

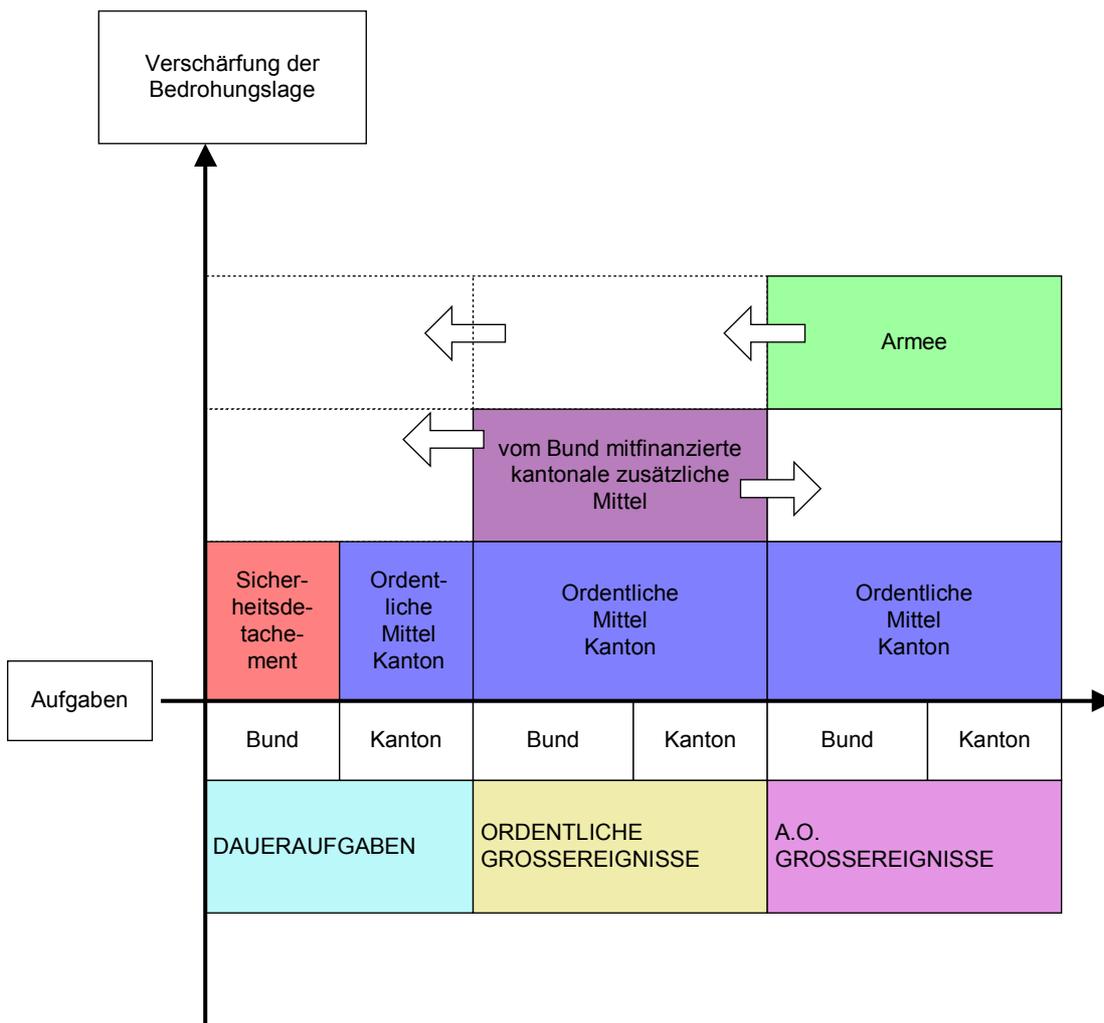
5.9.1 Beschreibung der Untervariante Mix-Minus

Die neue Untervariante zur Füllung der Lücke wurde in Kapitel 5.3.6 kurz dargestellt und wird hier weiter vertieft. Sie enthält Elemente der Variante Kantone und solche der Variante Mix und wird zunächst grafisch dargestellt in ihrer Funktionsweise im Gesamtsystem der inneren Sicherheit.

²⁶² RVOG; SR 172.010.

²⁶³ BPG; SR 172.220.1.

²⁶⁴ Vgl. dazu Kapitel 5.5.



Mix Minus würde bedeuten, dass ausschliesslich **für die Daueraufgaben** des Bundes beim Bund eine zivile Polizeieinheit aufgebaut würde. Der Unterschied zur Variante Mix besteht darin, dass für die nicht ständigen Aufgaben keine Polizeikräfte beim Bund geschaffen würden.

Für **nicht ständige Bundesaufgaben** würde der Bund bei Mix Minus Kräfte bei den Kantonen aufbauen und mitfinanzieren. Im Bereich dieser Aufgaben (z.B. Konferenzschutz) käme das der Variante Kantone gleich. Vom Umfang her könnte es sich dabei um rund 100–300 Einsatzkräfte handeln, die der Bund bei den Kantonen ansiedeln würde. Sie könnten flexibel im Normalfall bei den Kantonen und im Bedarfsfall beim Bund eingesetzt werden.

Das Gesamtsystem könnte mit der Untervariante Mix-Minus flexibel gestaltet werden. Es müssten namentlich beim Bund nicht Polizeikräfte aufgebaut werden für Aufgaben, die nicht ständig anfallen. Dafür könnten während der Zeit, wo keine nicht ständigen Aufgaben des Bundes zu erfüllen sind (z.B. Konferenzschutz), Synergien mit den kantonalen Polizeikorps genutzt werden.

Bei ordentlichen Grossereignissen würden die Kantone mit den rund 100-300 Kräften, die der Bund mitfinanziert, z.B. den Bereich Konferenzschutz für den Bund erfüllen. Diese Polizeikräfte könnten auch die Reserve für den Fall bilden, dass bei einer Lageverschärfung vorübergehend dauernde Bundesaufgaben in erhöhtem Masse wahrgenommen werden müssten.

Die Armee käme in der Untervariante Mix Minus – gleich wie bei den anderen Varianten des Kernproblems Lücke – wie folgt zum Einsatz:

- bei ausserordentlichen Grossereignissen,
- bei mehreren ordentlichen Grossereignissen gleichzeitig
- bei einem ordentlichen Grossereignis in verschärfter Bedrohungslage
- sowie im Extremfall bei sehr lange andauernden oder sehr personalintensiven Daueraufgaben des Bundes.²⁶⁵

5.9.2 Personalbedarf und Kosten der Variante Mix-Minus

Die Personal-Vollkosten für Personen- und Objektschützer sind bei allen Varianten gleich hoch und betragen CHF 150'000 für einen Personen- bzw. CHF 130'000 für einen Objektschützer. Hinzu kommen 20% Overhead- und 10% Infrastrukturkosten. Der Personalbedarf in der Variante Mix-Minus wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

	Stellen Kantone	Stellen Bund
Personenschützer	100-300	58
Objektschützer		380
Tiger/Fox		60
Overhead		90
Total	100-300	588

Die 588 Stellen beim Bund würden also für die dauernden sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes eingesetzt. Die rund 100-300 Kräfte, die der Bund bei den Kantonen ansiedeln könnte, würden ihm nach Bedarf bei nicht ständigen Aufgaben (z.B. im Konferenzschutz) als flexibel aufbaubares Einsatzelement zur Verfügung stehen.

²⁶⁵ Vgl. Kapitel 5.3.5.

5.9.3 Beurteilung der Untervariante Mix-Minus

Über die letzten Jahre gerechnet machte der durchschnittliche Personalbedarf für die nicht ständigen Bundesaufgaben lediglich 12 Personaleinheiten aus, die primär für Personen- und Objektschutzaufgaben des Bundes benötigt wurden. Bei den internationalen Konferenzen der letzten Jahre, wurden gleichzeitig und für die Dauer des jeweiligen Ereignisses rund 100 polizeiliche Einsatzkräfte benötigt. Damit das zukünftige System genügend flexibel ausgestaltet werden kann, sollten bei den Kantonen in der Untervariante Mix-Minus rund 100–300 durch den Bund mitfinanzierte Kräfte angesiedelt werden.

Der Bund hätte bei dieser Untervariante den Vorteil, dass sein Personalaufbau sich nur auf die Aufgaben beschränken würde, die ständig anfallen. Ein weiterer Vorteil ist der, dass der Bund für seine Daueraufgaben Personal zur Verfügung hätte, das Routine und Erfahrung darin hätte, das von Anfang an einheitlich ausgerüstet und ausgebildet wäre und das nicht nur vom Bund bezahlt, sondern von ihm auch geführt würde.

In rechtlicher Hinsicht wäre die Variante Mix-Minus im Bereich der dauernden Bundesaufgaben ohne Verfassungsänderung durch eine bundesgesetzliche Grundlage zu erreichen, die den materiellen Einsatzbereich, das Verfahrens- und das Organisationsrecht regelt. Für die Erfüllung der nicht ständigen Bundesaufgaben durch die Kantone müsste, sollten alle Kantone verpflichtet werden, eine Verfassungsänderung geprüft werden. Wenn es um die Ansiedlung von Kräften in lediglich einzelnen Kantonen und Städten ginge, wäre ohne Verfassungsänderung auch die Möglichkeit der Schaffung eines Konkordats zu prüfen.

Rechtliche Konsequenzen

5.10 Gesamtbeurteilung und Empfehlung

- **Das Gesamtsystem könnte mit der Untervariante Mix-Minus flexibel gestaltet werden. Es müssten namentlich beim Bund keine Polizeikräfte für nicht ständige Bundesaufgaben aufgebaut werden. Dafür könnten während der Zeit, wo keine Konferenzschutzaufgaben des Bundes zu erfüllen sind, Synergien mit den kantonalen Polizeikörpern genutzt werden. Die Variante Mix-Minus wäre wohl mit der traditionellen gegenseitigen Unterstützung von Bund und Kantonen als die beste Variante zur Schliessung der Lücke zu beurteilen.**
- **Eine weitere sinnvolle Möglichkeit wäre die Wahl der Variante Kanton, wobei der Bund die Kräfte für seine Aufgaben in den fünf Korps ansiedeln würde, wo die Aufgaben anfallen.**
- **Empfehlung: Weiterverfolgung der Variante Mix-Minus und Prüfung der Frage, ob das GWK im EJPD angesiedelt werden soll.**

6 Bahnsicherheit

6.1 Örtliche Zuständigkeit

Die Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln, insbesondere in Bahnen und Bahnhöfen ist ein wichtiger Teil des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Die polizeiliche Verantwortung für die öffentlichen Verkehrsmittel tragen heute die jeweiligen Kantonspolizeikorps, auf deren Gebiet sich eine Straftat ereignet.²⁶⁶ Hier liegt die Hauptschwierigkeit im Bereich der Bahnsicherheit begründet: Die Züge bewegen sich oft Kantons-, aber auch Landesgrenzen überschreitend. Bei den Polizeikorps und in der Strafverfolgung ergeben sich dadurch Zuständigkeitsprobleme. Die Polizeikorps haben sich aus Gründen der Personalknappheit – auch ein Ausdruck des Kernproblems Lücke – aber auch aufgrund von offenen Zuständigkeitsfragen in den letzten Jahren aus dieser Aufgabe eher zurückgezogen.

Kantons- und Stadtpolizeikorps sind zuständig

6.2 Grenzüberschreitender Verkehr

Im grenzüberschreitenden Verkehr ist das GWK für die Personen- und Warenkontrolle in den Regionalzügen zuständig. In den grenzüberschreitenden Schnellzügen sind die Kantonspolizeikorps der Grenzkantone dagegen für die Personenkontrolle und das Grenzwachtkorps die Warenkontrolle zuständig. Da bekanntlich auch das Grenzwachtkorps seit Jahren einen deutlichen Personalmehrbedarf ausweist, beschränken sich die Kontrollen im grenzüberschreitenden Bahnverkehr letztlich auf Stichproben. Andererseits ist bekannt, dass gerade auf diesem Weg zahlreiche Migrantinnen und Migranten illegal in die Schweiz einreisen.

Bund und Kantone zuständig

6.3 Ungenügende gesetzliche Grundlagen

In USIS I wurde dargestellt, dass sich die von der SBB 1994 gegründete Bahnpolizei bei ihrer Arbeit auf das formell und materiell völlig veraltete Bahnpolizeigesetz aus dem Jahr 1878²⁶⁷ stützt, das vor allem mit Bezug auf Umfang und Erfüllung polizeilicher Funktionen sowie Zusammenarbeit mit den Polizeikorps von Bund, Kantonen und Gemeinden ungenügend ist.²⁶⁸

Bahnpolizei der SBB, Bahnpolizeigesetz

²⁶⁶ Alle Kernprobleme von USIS II stehen insofern in enger Verbindung mit dem Thema Bahnsicherheit. Das Kernproblem Grenze ist mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an der Landesgrenze, bzw. im grenzüberschreitenden Zugverkehr verbunden. Das Kernproblem Regionalisierung beschlägt die Frage, ob allenfalls auch die Aufgabe Bahnpolizei regional oder sogar landesweit gelöst werden sollte. Die Lösungen im Kernproblem Lücke werden einige Möglichkeiten im Bereich Bahnsicherheit ausschliessen und andere ermöglichen.

²⁶⁷ Vgl. Bundesgesetz betr. die Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Februar 1878 (SR 742.147.1).

²⁶⁸ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 61 f.

6.4 Privatisierung der Bahnpolizei der SBB

Mitte 2001 wurde die Bahnpolizei privatisiert. Eine im Juni 2001 unter dem Namen Securitrans AG von der SBB (51%) und der Securitas (49%) gegründete Aktiengesellschaft, übernahm die Aufgaben und das Personal der ehemaligen Bahnpolizei der SBB und überführte es in die Public Transport Police.²⁶⁹ Diese Formation in privatrechtlicher Form übt seither die zum Teil hoheitlichen und gesetzlich mangelhaft geregelten Aufgaben der Bahnpolizei auf dem Schienennetz der SBB, aber auch auf dem Netz des Regionalverkehrs Bern Solothurn (RBS)²⁷⁰ und des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV)²⁷¹ aus. Die Problematik, die ein solches Vorgehen beinhaltet, wurde in USIS II dargestellt und die Privatisierung wurde in einer ersten Würdigung kritisch beurteilt.²⁷²

*Privatisierung der
Bahnpolizei:
Securitrans AG*

6.5 Dualität der Aufgaben in öffentlichen Verkehrsmitteln

6.5.1 Ordnungsfunktion/Hausrecht: Zuständigkeit des Transportunternehmens

Die Bahnsicherheit umfasst einerseits die Ordnung in Zügen und Bahnhöfen. Die entsprechenden Ordnungsfunktionen liegen in der Verantwortung der Bahn bzw. des jeweiligen öffentlichen Verkehrsmittels. Sie stellen das sogenannte Hausrecht dar und sind nicht von der Polizei zu gewährleisten.

6.5.2 Polizeiliche Sicherheit: Zuständigkeit von Kantonen und Bund

6.5.2.1 Die Zuständigkeit der Polizeikörper der Kantone

Von der Verantwortung her anders zugeteilt, nämlich bei den jeweils örtlich zuständigen Polizeikörpern, ist die polizeiliche Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln und Bahnstationen. Dazu gehört nicht nur die Ermittlung und Strafverfolgung im Falle von bereits verübten Straftaten, sondern auch die si-

²⁶⁹ Die Angehörigen der Public Transport Police werden von den Kantonen vereidigt. Die Vereidigung bedeutet eine öffentliche Bestätigung der bewussten und gewünschten Übernahme von staatlichen Aufgaben. Die Leistung eines Eides ist zumeist eine rein formelle Voraussetzung mit historischem Ursprung. Der Eid kann aber auch gesetzliche Voraussetzung zur Ausübung eines Amtes sein. Nicht alle kantonalen Polizeigesetze enthalten Vorschriften über die Vereidigung (z.B. St. Gallen, Thurgau). Die Mehrheit der Kantone erwähnt die Vereidigung als eine formelle Voraussetzung für den Eintritt in den Polizeidienst. Sie stellt eine formelle Voraussetzung zur Übernahme von bestimmten staatlichen Aufgaben dar, wenn diese in einem Gesetz verankert ist.

²⁷⁰ Gemäss Schreiben des Bundesamtes für Justiz vom 12. September 2000 an das Bundesamt für Verkehr erscheint ohne die Schaffung einer genügenden gesetzlichen Grundlage jedenfalls die Delegation der Bahnpolizei in den Privatbahnen an das Joint Venture (Securitrans AG) als prekär. Dennoch übernahm die Securitrans AG in der Folge die Sicherheitsaufgaben auf dem Liniennetz der RBS, die dafür CHF 438'000 jährlich bezahlt.

²⁷¹ Die Securitrans AG ist überdies von der SBB beauftragt, die Sicherheit auf dem Netz des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) zu übernehmen. Diese Einsätze sind in deren Auftrag an die Securitrans eingebunden. Sämtliche Aufträge sind in den Gesamtkosten von CHF 20.7 Mio. für die Bahnpolizei enthalten. (Vgl. Kapitel 6.10.2).

²⁷² Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 43–46.

cherheitspolizeiliche Tätigkeit und die Prävention zur Vorbeugung von Straftaten.

Diesbezüglich sind die öffentlichen Verkehrsmittel von Bedeutung als Verschiebungsachse für flüchtende Straftäter, aber auch als Transportmittel für den Drogenhandel oder als Tatort zur Begehung von Delikten (Sexualdelikte, Drohungen, Sachbeschädigungen, Körperverletzungen etc.).

6.5.2.2 Die Zuständigkeit des Bundes

In grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrsmitteln ist der Bund mit dem GWK im Bereich der grenzpolizeilichen Personenkontrollen in Regionalzügen zuständig für die Ermittlung von Schmuggelware und für die Verhinderung von illegaler Migration und Menschenschmuggel über die Grenze. Sowohl in den grenzüberschreitenden Regional- als auch Schnellzügen führt das GWK überdies die Warenkontrollen durch.

6.5.2.3 Schnittstellen

Wesentlich sind die Berührungspunkte zwischen der Gewährleistung der Ordnungsfunktion und den polizeilichen bzw. grenzpolizeilichen Aufgaben. Es ist nicht Aufgabe von Polizei und GWK, für Ordnung in den Zügen zu sorgen, Billette zu kontrollieren etc. Die Securitrans AG nimmt heute mit der Public Transport Police – wenn auch rechtlich unzulänglich abgestützt – polizeiliche Aufgaben und Ordnungsfunktionen gleichzeitig wahr und übergibt allfällige Straftäter der Polizei. Dies schafft zweifellos gewisse Synergien. Andererseits stellt auch der Einsatz von einfachem Zugsbegleitpersonal einen nicht zu unterschätzenden Sicherheits- und Ordnungsfaktor in den Bahnen dar.

6.6 Räumliche Geltung der Bahnsicherheit

Im Bereich öffentliche Verkehrsmittel²⁷³ bestehen stets zwei Einsatzräume: ein mobiler im Verkehrsmittel selbst und ein stationärer Einsatzraum in den Bahnhöfen und Stationen. Auch hier gilt die Dualität der Zuständigkeiten, indem die Polizei jeweils für die Aufgaben der Strafverfolgung und das Unternehmen für die Gewährleistung von Ordnung bzw. für das Hausrecht zuständig ist.

**Mobile und statische
Einsatzräume**

Bahnhöfe und Stationen öffentlicher Verkehrsmittel sind bezüglich Sicherheit wichtige Räume. Einerseits lassen sich täglich zahlreiche Menschen mit öffentlichen Verkehrsmitteln befördern, andererseits sind Bahnhöfe für Menschen allgemein anziehend, sei es wegen den Einkaufszentren, die auch sonntags und in den Abendstunden geöffnet haben oder sei es wegen den Warteräumen, wo sich häufig auch Obdachlose, Randständige und Süchtige (Drogen, Alkohol) aufhalten.

²⁷³ Gemäss Bahnreform 2 sollen bezüglich Personen- und Gütertransporten auch Automobil-, Tram-, Trolleybus- und Schifffahrtsunternehmungen etc. auf ihrem Netz eine eigene Transportpolizei bzw. einen eigenen Sicherheitsdienst gründen können. (Vgl. Art. 41 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Entwurf Personenbeförderungsgesetz vom 4.9.2002; Art. 51, 51 a i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Entwurf Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen vom 4.9.2002).

6.7 Polizei oder Zugbegleiter als Lösung?

Die SBB gibt an, es bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Abbau der Zugbegleitungen und dem Anstieg der Kriminalität in den Regionalzügen. Tatsache ist, dass die Gewalt zugenommen hat und dass die Zugbegleiter seit ihrer Abschaffung nicht wieder eingeführt wurden. Vergleiche sind somit heute nicht möglich.

Aus der Sicht des Gesamtsystems der inneren Sicherheit dürfte die Beurteilung eher in die gegenteilige Richtung gehen. Die Zunahme von Gewalt in den Zügen, Pöbeleien, Vandalismus und Verschmutzung der Bahnwagen dürfte mit dem Abbau des Begleitpersonals zusammenhängen. Die Anwesenheit von Betriebspersonal erhöht die soziale Schwelle für Gewaltausübung und verbessert das Sicherheitsgefühl der Benutzer des öffentlichen Verkehrs.

Die Anwesenheit von Betriebspersonal ist wichtig

Es braucht namentlich keine Polizeibeamten, um gefährliche Situationen oder Schwierigkeiten im fahrenden öffentlichen Verkehrsmittel melden und so die nötigen Massnahmen einzuleiten. Die Verschlechterung der Sicherheitslage in den Regionalzügen dürfte mit anderen Worten mit der Abschaffung der Kondukteure zusammenhängen.

Allein die SBB transportieren täglich mit gegen 4'700 Zügen rund 833'000 Personen.²⁷⁴ Hochgerechnet auf ein Jahr sind das rund 304 Mio. Personen in 1.7 Mio. Zügen. Es liegt auf der Hand, dass 140 Bahnpolizisten hier keine genügend dichte Kontrolltätigkeit entwickeln können, um die Sicherheit nachhaltig zu erhöhen, selbst wenn Kantons- und Stadtpolizeikörper der Public Transport Police punktuell aushelfen. Rechnet man die Präsenz der vorhandenen Bahnpolizeikräfte auf eine Einsatzzeit von 19 Stunden pro Tag um, was in etwa den Betriebsstunden des öffentlichen Verkehrs entspricht, so ergibt sich ein gleichzeitig möglicher Einsatz von lediglich 30 bis 40 Sicherheitskräften.²⁷⁵

Will man aber mit Polizeikräften Verbrechen verhindern, braucht es eine gewisse Frequenz der Kontrollen, sonst bleibt die abschreckende Wirkung aus. Diese höhere Frequenz ist nur mit einem höheren Einsatz an Personal zu erreichen.²⁷⁶

6.8 Die Bahnreform 2

6.8.1 Schaffung neuer Rechtsgrundlagen im Bereich Sicherheit

Das Bahnpolizeigesetz von 1878 bestimmt in Art. 12 Abs. 1, dass jede Bahngesellschaft diejenigen Beamten und Angestellten bezeichnet, welche zur Ausübung der Bahnpolizei berechtigt sind, unter Anzeige an den Bundesrat und an die betreffenden Kantonsregierungen. Diese Beamten und Angestellten

²⁷⁴ Quelle: Homepage SBB, Stand 2. September 2002, http://www.sbb.ch/gs/textbild_d.htm.

²⁷⁵ Die Berechnungen im Rahmen von USIS III basieren auf einem Sozialfaktor von 5.6 bei einem Einsatz rund um die Uhr. Umgerechnet auf 19 Stunden ergebe das einen Sozialfaktor von 3.3 bzw. 42 Personaleinheiten. Rechnet man mit einem Sozialfaktor von 1.4 für einen Einsatz von 8 Stunden täglich, ergibt sich für 19 Einsatzstunden ein Sozialfaktor von 4.4 bzw. 31 Personaleinheiten.

²⁷⁶ Vgl. dazu ausserdem: NZZ am Sonntag, 21. Juli 2002, S. 21.

stehen 'innerhalb des ihnen durch gegenwärtiges Gesetz angewiesenen polizeilichen Geschäftskreises hinsichtlich ihres amtlichen Charakters den kantonalen Polizeibediensteten gleich und sind auch in gleicher Weise wie diese amtlich in die Pflicht zu nehmen'. Die Bahnpolizei darf gemäss diesem Gesetz u.a. das Verbot von den betriebsstörenden oder -gefährdenden Handlungen durchsetzen.²⁷⁷

Bei der Abschaffung der Zugbegleiter hat die SBB im Jahre 1994 zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung auf ihrem Netz die Bahnpolizei gegründet. Heute setzen zahlreiche öffentlichen Transportunternehmen zur Erfüllung ihrer Pflichten im Bereich Hausrecht und Ordnung private Sicherheitsdienste ein (S-Bahn Zürich, VBZ, SZU, ZVB, RBS, BSU, MOB, TRN, MThB und SOB). Der Handlungsbedarf ist unterschiedlich: Drängen sich in bestimmten Zügen eigentliche sicherheitsdienstliche Massnahmen auf (z.B. Patrouillen), sind bei anderen Verkehrsmitteln verstärkte kontrolldienstliche Massnahmen gefragt.

6.8.2 Die Revisionsvorschläge im Überblick

Die wesentlichen Änderungen gemäss Entwurf Bahnreform 2 vom 4.9.2002²⁷⁸, sind die folgenden:

- Die Transportunternehmen sollen zusätzliche Kompetenzen für die Erfüllung sicherheitsdienstlicher Funktionen bekommen. Der bisher auf den Bahnbetrieb begrenzte Schutzbereich soll nun auf alle öffentlichen Verkehrsmittel sowie auf die Reisenden- und Güterverkehr ausgedehnt werden.
- Alle öffentlichen Transportunternehmen, nicht nur die Eisenbahnunternehmen, sondern auch Trolleybus-, Tram-, Schifffahrts-, Luftseilbahnunternehmen etc. sollen eine Transportpolizei gründen oder einen Sicherheitsdienst einsetzen können.
- Die Transportpolizei soll u.a. vorläufige Festnahmen verfügen, Identitätsabklärungen durchführen und als Feststellungsorgan für die Polizei tätig sein können.
- Das Sicherheitspersonal soll u.a. Bussen und Sicherheitsleistungen erheben können für den Fall, dass z.B. die eigenen Anordnungen nicht befolgt werden.
- Die Transportunternehmung soll den Sicherheitsdienst überdies mit Bewilligung des Bundesamtes für Verkehr an private Sicherheitsunternehmen übertragen können.

**Zusätzliche
Kompetenzen**

**Für alle Unternehmen
des ÖV gültig**

**Transportpolizei,
Sicherheitspersonal**

**Vorläufige Festnahmen,
Identitätsabklärungen**

**Bussen,
Sicherheitsleistung**

**Übertragung der
Polizeiaufgaben an
Private**

²⁷⁷ Vgl. zu den übrigen Kompetenzen gemäss Bahnpolizeigesetz (BPG), Bericht USIS II, S. 44.

²⁷⁸ Der Entwurf enthält an verschiedenen Stellen Bestimmungen über den Sicherheitsdienst bzw. die Transportpolizei:

- Die Ausdehnung auf alle öffentlichen Verkehrsmittel ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs Personenbeförderungsgesetz und Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen.
- Die neue Grundregelung über den Sicherheitsdienst und die Transportpolizei (Rechte der Transportpolizei und des Sicherheitsdienstes, Möglichkeit der Übertragung dieser Aufgaben an Private) findet sich in Art. 41 Entwurf Personenbeförderungsgesetz.
- Der Anwendungsbereich soll auf Gütertransporte der Bahn (Art. 6 Entwurf Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen) und auf alle schienengebundenen Fahrzeuge (Art. 23 Entwurf Eisenbahngesetz) ausgedehnt werden.
- Umfangreiche Strafbestimmungen sind in Art. 72-79 Entwurf Personenbeförderungsgesetz, in Art. 88-90 Entwurf Eisenbahngesetz und Art. 51 und Art. 51a Entwurf Bundesgesetz über den Gütertransport der Bahnen enthalten.

- Neue Übertretungstatbestände zum Schutz des Betriebsgebiets und zur Durchsetzung der Anordnungen des Sicherheitsdienstes sollen geschaffen werden.
- Die genaue Umschreibung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes, die Ausbildung und Ausrüstung, etc. sollen in einer Verordnung des Bundesrates geregelt werden.

Neue Übertretungstatbestände

Verordnung des Bundesrates

6.8.3 Vorläufige Beurteilung der Vorschläge gemäss Bahnreform 2

Vorliegend wird eine vorläufige Einordnung der Bahnreform 2 ins Sicherheitssystem der Schweiz vorgenommen.

6.8.3.1 Privatisierung hoheitlicher Aufgaben?

Die Stossrichtung der Bahnreform 2 im Bereich Sicherheit stellt einen Bruch dar mit der strategischen These 7 von USIS²⁷⁹, wonach das Gewaltmonopol beim Staat liegen und die Gewährleistung von Sicherheit grundsätzlich eine Staatsaufgabe bleiben muss. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind gemäss dieser These Grenzen zu setzen.

Gewaltmonopol beim Staat

6.8.3.2 Verfassungsrechtliche Einordnung der Privatisierung von Staatsaufgaben

In verfassungsrechtlicher Hinsicht besteht für die Privatisierung von Bundesaufgaben ein relativ weiter Spielraum, indem Art. 178 Abs. 3 BV festhält, Verwaltungsaufgaben könnten durch Gesetz an Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, übertragen werden.

Privatisierung im Grunde möglich

Generell gilt zudem gestützt auf Art. 35 Abs. 2 BV, dass wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet ist, zu ihrer Einhaltung beizutragen. Art. 36 BV regelt schliesslich die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten und statuiert, dass diese einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Wenn es sich um schwerwiegende Einschränkungen – wie z.B. bei einer Festnahme – handelt, müssen sie im Gesetz selbst vorgesehen sein. Die Einschränkungen müssen überdies verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

**Bindung an Grundrechte
Gesetzliche Grundlage**

Die polizeilichen Aufgaben in öffentlichen Verkehrsmitteln beschlagen einerseits die kantonale Polizeihochheit und sind somit in diesem Bereich kantonrechtlich zu beurteilen. Der Bund verfügt zudem im Verkehrs- und Transportbereich über eine weitgehende Rechtsetzungszuständigkeit, die sich grundsätzlich auch auf die Regelung des Vollzugs der entsprechenden Bundesgesetzgebung erstreckt. Bei den Vollzugsregelungen hat der Bund unter anderem die Art. 42 ff. BV (Verfassungsbestimmungen zum Zusammenwirken von Bund und Kantonen) zu beachten, die dem reinen Bundesvollzug gewisse Grenzen setzen.

²⁷⁹ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 27.

Bei umfassenden Bundeskompetenzen – wie im Bereich des öffentlichen Verkehrs – hat der Bund einen relativ grossen Rechtssetzungs- und Vollzugsspielraum und seine Sachzuständigkeit kann im betreffenden Bereich die kantonale Polizeihohheit zurückdrängen. Der Gesetzgeber ist dabei aber verpflichtet, seine Vollzugsregelungen so auszugestalten, dass die Grundrechte gewahrt bleiben. Beim kantonalen Vollzug erlassen die Kantone in der Regel selbst allgemeine Vollzugsregelungen, einschliesslich der Rechtsmittelwege, die den grundrechtlichen Anforderungskatalog erfüllen. Wird der Vollzug des Bundesrechts dagegen an Private übertragen, gilt das nicht mehr.

Die Bestimmungen gemäss Bahnreform 2 müssten somit allgemeine Vollzugsregelungen, einschliesslich Rechtsmittelwege enthalten, die den grundrechtlichen Anforderungen entsprechen. Sie müssten rechtliche Konkretisierungen enthalten, die die Beschränkungen der vorgesehenen Eingriffe in die Grundrechte genügend klar umschreiben, einen allfälligen Bussenkatalog enthalten und über die Verwendung der Bussgelder Aufschluss geben.

Im Grunde müsste das gesamte Verfahrensrecht inklusive der Rechtsmittelwege in der Gesetzgebung gemäss Bahnreform 2 enthalten sein, um diese Privatisierung der Aufgaben hinreichend zu regeln.

Blankodelegationen sind im Bereich der Grundrechte jedenfalls nicht verfassungskonform.

Konkret dürfte das Recht auf vorläufige Festnahme oder Identitätsabklärung gemäss Vorlage der Bahnreform 2 den Anforderungen der Bundesverfassung nicht genügen. Wer die Befugnis zur Vornahme einer vorläufigen Festnahme hat, der müsste allein schon zur Eigensicherung auch die Möglichkeit haben, den vorläufig Festgenommenen abzutasten, unter Umständen körperlich zu durchsuchen und in geeigneten Gewahrsamsräumen festzuhalten. Dafür müssten Personen gleichen Geschlechts, allenfalls auch Ärzte, beigezogen werden. Weiter müsste ein Recht auf Beschlagnahme bzw. Sicherstellung von gefährlichen oder aus deliktischer Herkunft stammenden Gegenständen statuiert sein. Leistet ein vorläufig Festzunehmender Widerstand, müssen die zulässigen Zwangsmittel gesetzlich genügend klar umschrieben sein. Eine Identitätsabklärung kann wiederum nicht ohne Zugang auf gewisse Polizeidatenbanken erfolgen, was eine genügende gesetzliche Grundlage erfordert. Schliesslich muss sich derjenige, der sich von der Transportpolizei zu Unrecht festgenommen oder anders in seinen Grundrechten beschränkt sieht, dies auf einem ordentlichen Rechtsmittelweg anfechten können – und sollte namentlich nicht gegen den Verwaltungsrat des betreffenden privaten Unternehmens vorgehen müssen.

6.8.3.3 Datenschutzrechtliche Anforderungen

Im Bereich Datenschutz müsste geklärt werden, welche der von den privaten Sicherheitsorganisationen geführten Datensammlungen meldepflichtig sind. Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach den betroffenen Personen erschliessbar sind (Art. 3 lit. g DSG). Wenn besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden (u.a. administrative oder strafrechtliche Sanktionen), solche an Dritte bekanntgegeben werden, die Betroffenen davon keine Kenntnis haben und keine gesetzliche Pflicht zur Datensammlung besteht (Art. 11 DSG), müssen diese Datensammlungen, die zweifellos für die Verrichtung einer sinnvollen Polizeiarbeit nötig sind, allesamt dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten gemeldet werden.

Gemäss Auskünften des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten hat kein privates Sicherheitsunternehmen, das Mitglied ist der Vereinigung der Schweizerischen Sicherheitsunternehmen der Schweiz (VSSU), eine Datensammlung beim Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten angemeldet.²⁸⁰ Sollten diese Unternehmen Datenbanken im erwähnten Sinne führen, hätten sie sie im Sinne des Datenschutzgesetzes zu melden.

Datensammlungen sind meldepflichtig

Die staatliche Polizei darf jedenfalls ohne gesetzliche Grundlage keine Personendaten an private Sicherheitsunternehmen weitergeben. Sie darf namentlich den privaten Sicherheitsunternehmungen nicht kommunizieren, ob jemand polizeilich gesucht wird oder nicht.²⁸¹ So kann das private Sicherheitsunternehmen die Polizeikorps bei der Fahndung nach gesuchten Personen in öffentlichen Verkehrsmitteln kaum unterstützen, weil es nicht weiss, wer polizeilich gesucht wird. Umgekehrt dürfen aber die privaten Sicherheitsunternehmen der Polizei verdächtige Feststellungen bekannt geben.

6.9 Bahnpolizei/Securitrans AG

6.9.1 Bestände der Bahnpolizei/Securitrans AG

Die Bahnpolizei der SBB wurde im Juli 2001 in die neu gegründete Aktiengesellschaft Securitrans AG überführt. Dort sind sie in der Abteilung Public Transport Police angesiedelt. Die Bestände haben sich wie folgt entwickelt.

Jahr:	1999	2000	2001	2002
Bestand:	125	112	115	140

²⁸⁰ Stand: August 2002.

²⁸¹ Wenn die Polizei z.B. erwartet, dass Hooligans an ein bestimmtes Fussballspiel reisen könnten, darf sie die Fotos und Namen der bekannten Verdächtigen nicht der Transportpolizei weiterleiten, weil ihr die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Die Transportpolizei kann rechtlich gesehen zwar der örtlich zuständigen Polizei verdächtige Feststellungen mitteilen, doch kann sie keine polizeilich gesuchte Personen ausfindig machen, da ihr die nötigen Informationen von der Polizei nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Darunter leiden Effizienz und Sicherheit. Auf beiden Seiten fehlen Synergien. Nur wenn die Transportpolizei sämtliche gesetzlichen Vorschriften einer Polizei hat oder wenn es sich bei der Bahnpolizei um ein hoheitliches, staatliches Organ handelt, sind diese Mängel behoben.

Bei jährlichen Betriebskosten von CHF 20.7 Mio. und einem durchschnittlichen Personalbestand von 140 Mitarbeitern, ist von Budget-Vollkosten²⁸² von CHF 150'000 pro Mitarbeiter auszugehen.

6.9.2 Entschädigung von Bund und Kantonen für die Bahnpolizei/Securitrans AG

Es ist eine Aufgabe der öffentlichen Hand, regionale Verbindungen zu gewährleisten und die erforderlichen Leistungen bei den Transportunternehmen zu bestellen. Die Leistungen, die Bund und Kantone unterstützen, werden im Voraus vereinbart. Dabei sind die Vorgaben gemäss Art. 18 a Abs. 2 ADFV²⁸³ zu berücksichtigen. Die Leistungsqualität im Bereich der Sicherheit stellt somit einen Teil des abgeltungsberechtigten Angebotes dar.

Die Kantonsbeteiligungen sind in der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltung und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAFV, SR 742.101.2) geregelt und je nach Kanton unterschiedlich. Die finanzielle Aufteilung wird gemäss Art. 53 EBG²⁸⁴ durch den Bundesrat festgelegt. Die Leistungen der Bahnpolizei bilden somit einen integralen Bestandteil der Abgeltungen der öffentlichen Hand.

In Mio. CHF	Gesamt:	Securitrans:	Öffentliche Hand	
			Bund	Kantone
Betriebskosten pro Jahr	20.7	13.14	4.46	3.1
Anteil in Prozenten	100%	63%	22%	15%
Aufwendungen zu Gunsten Infrastruktur				4.2*
Finanzierung mit Einbezug der Infrastrukturkosten	20.7	8.94		11.76
Anteil in Prozenten	100%	43%		57%

Bund und Kantone zahlen rund 57% der Public Transport Police

* In der obigen Darstellung sind CHF 4.2 Mio. der Betriebskosten Leistungen zu Gunsten der Division Infrastruktur SBB enthalten (Einsatz der Bahnpolizei auf Bahnhöfen). Da auch die Infrastruktur Abgeltungen der öffentlichen Hand erhält, ist ein Teil dieser CHF 4.2 Mio. indirekt ebenfalls durch Steuergelder finanziert, so dass die öffentlichen Hand im Jahr 2002 im Prinzip maximal rund CHF 11.76 Mio. an die Kosten der Securitrans AG beigesteuert hat.

CHF 6.5 Mio. werden von der Securitrans AG umgesetzt durch den Auftrag der SBB zur Gewährleistung der Sicherheit auf dem Netz der Zürcher Verkehrsbetriebe. Dieser Betrag ist in den Betriebskosten von CHF 20.7 Mio. jährlich enthalten. Mit CHF 438'000 jährlich wird die Securitrans AG zudem von der RBS für die Gewährleistung der Sicherheit auf ihrem Netz entschädigt.

6.9.3 Entschädigung des Bundes für die Ausbildung der Bahnpolizei/Securitrans AG

Wie die kleineren Gemeindepolizeikorps lässt auch die Public Transport Police einen Teil ihres Personals am Schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg

²⁸² Beinhaltet Lohn, Lohn-Nebenkosten, Overhead-Kosten und Infrastrukturkosten.

²⁸³ Verordnung über Abgeltung, Darlehen und Finanzhilfe nach Eisenbahngesetz (ADfV; SR 742.101.1).

²⁸⁴ Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101).

ausbilden.²⁸⁵ Diese Grundausbildung dauert 18 Wochen. Die Securitrans AG zahlt dabei denselben reduzierten – weil vom Bund subventionierten – Preis für die Ausbildung wie die Gemeindepolizeiikorps.

Kosten für die polizeiliche Grundausbildung am SPI²⁸⁶

In CHF pro Mitarbeiter/in	bis 2002	ab 2003
Von der Securitrans AG getragene Kosten der Grundausbildung	5'000	10'000
Vollkosten der Grundausbildung	19'000	24'000
Internatskosten (Unterkunft/Verpflegung)	3'500	3'700

Auch die Ausbildung des Personals der Securitrans AG wird somit vom Bund und vom SPI mit CHF 14'000 pro Mitarbeiter/in subventioniert. Die Differenz wird nämlich vom Budget des SPI und vom Bund ausgeglichen.

Bund und SPI zahlen an die Ausbildung der Public Transport Police CHF 14'000 pro Mitarbeiter/in

6.9.4 Ziele der SBB

Die SBB ist verpflichtet, die Eigenerziele des Bundes zu erreichen. Dies betrifft insbesondere auch eine jährliche Produktivitätssteigerung. Diese wird erreicht, indem Mehrverkehr generiert und die Kosten gesenkt werden. Die massgebenden Instrumente dazu sind eine Technisierung (Automatisierung) sowie die integrale Marktpräsenz.

Jährliche Produktivitätssteigerung

Bis 2008 werden über 100 sogenannte Verbundbahnhöfe in ein Fernsteuerzentrum integriert, das heisst, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden von der Betriebsführung auf kleinen Bahnhöfen zurückgezogen. Es wird auch keine integrale Verantwortung auf den Stationen in der Funktion des Bahnhofsvorstandes mehr geben. Dies hat zur Folge, dass auf den Bahnhöfen – auch in städtischen Agglomerationen – niemand mehr anwesend ist. Die physische Präsenz auf den Bahnhöfen, besonders in den Rand- und Nachtstunden, wird insgesamt deutlich reduziert oder vollständig aufgehoben.

100 Bahnhöfe werden automatisiert

Die SBB unterstützen die Vorhaben im Bereich der Bahnreform 2 und planen für den Fall, dass die Regelung in dieser Form nicht realisiert werden kann, die Bahnpolizei öffentlich-rechtlich zu positionieren.

6.9.5 Öffentlich-rechtliche Positionierung der Bahnpolizei?

Die Frage stellt sich, ob rechtlich weniger Fragestellungen zu lösen wären, wenn die Securitrans AG wieder der SBB unterstellt würde. Die SBB ist als spezialgesetzlicher Bundesbetrieb im Wesentlichen zwar selbst vom öffentlichen Recht regiert, gegenüber ihren Kunden kann sie aber vermehrt nach den Regeln des Privatrechts auftreten. Nicht nur die SBB, sondern auch die zahlreichen Privatbahnen leiten ihre öffentlich-rechtlichen Befugnisse im Wesentlichen aus der jeweiligen Konzession bzw. den damit verbundenen öffentlich-rechtlichen Aufträgen ab.

²⁸⁵ U.a. bildet auch die Kapo Tessin Bahnpolizisten aus, verrechnet hier allerdings einen Vollkostenansatz.

²⁸⁶ Vgl. Schreiben der Direktion SPI vom 8. August 2002.

Mit einer Transportkonzession können hoheitliche Polizeibefugnisse nicht sozusagen blanko übertragen werden. Dies verbietet sich durch die hohen gesetzlichen Anforderungen an polizeirechtliche Eingriffe.²⁸⁷

Die beiden Rechtsgebiete haben sich in den letzten Jahren hinsichtlich der Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen tendenziell ein Stück weit auseinander entwickelt. Während das Konzessionsrecht heute generell eher mehr und primär wirtschaftlich ausgerichtete Kompetenzen und Handlungsspielräume überträgt, sind die gesetzlichen Anforderungen an polizeiliche Eingriffe deutlich strenger geworden.

Konzessionsrecht und Polizeirecht haben sich auseinander entwickelt

Im Grunde können die gesetzlichen Anforderungen an polizeiliche Zwangsmassnahmen mittels einer Konzessionsübertragung heute nicht mehr erfüllt werden. Das Transportrecht würde, wenn es entsprechende Aufgaben an Konzessionsnehmer (bzw. an private 'Subauftragnehmer') überträgt, praktisch ein paralleles Eingriffsrecht auf gesetzlicher Ebene benötigen, welches die Voraussetzungen und Grenzen für Zwangsmassnahmen, das entsprechende Verfahren und die Rechtsmittelwege verfassungskonform regelt.

Es liesse sich jedenfalls nicht begründen, weshalb die Ermächtigung Privater zu Zwangsmassnahmen an weniger strenge Anforderungen gebunden sein sollte, als die gleichen Handlungen der staatlichen Organe.

6.10 Beurteilung im Rahmen des Gesamtsystems der inneren Sicherheit²⁸⁸

Das Ziel, mehr Sicherheit im öffentlichen Verkehr zu erreichen, ist ausgewiesen, widerspricht aber eindeutig der zunehmenden Gewinnorientierung der einzelnen Unternehmen.

Der Abbau von Zugbegleitern und die geplante Automatisierung von weiteren 100 Bahnhöfen durch die SBB wirft die Frage auf, ob das Unternehmen seine Verantwortung für Ordnung in den Verkehrsmitteln bzw. den Bahnhöfen und Stationen noch in genügendem Masse wahrnimmt.

Damit ist zunehmend fraglich, ob die öffentlichen Verkehrsunternehmen ihre Verantwortung im Bereich des Hausrechts und ihre Pflicht, für Ord-

²⁸⁷ Vgl. dazu Kapitel 6.9.1, 6.9.2.

²⁸⁸ Das Problem der Sicherheit in den Zügen wurde bereits Ende 1991 von der interkantonalen Kommission für den Strassenverkehr (IKSt) – ein Organ der KKJPD – behandelt. Sie kam zum Schluss, dass ein Bahnsicherheitsdienst des Bundes geschaffen werden müsse, dessen Kosten nach einem noch zu bestimmenden Schlüssel von Bund, Kantonen und den Transportunternehmen zu tragen wären. Ende 1994 wurde ein entsprechender Revisionssentwurf für das Eisenbahngesetz vorgelegt. 1998 wurde eine überarbeitete Version davon in die Vernehmlassung geschickt und ein Vernehmlassungsbericht erstellt. Auf Grund anderer Prioritäten in der Bahnreform 1 wurde das Geschäft zurückgestellt und der Bahnreform 2 zugeordnet.

nung zu sorgen, noch zufriedenstellend erfüllen. Der zunehmende Personalrückzug der Bahnen aus ihren Gebäuden und Fahrzeugen erscheint problematisch.

Die SBB zielen, wie auch andere öffentliche Verkehrsunternehmen, auf eine möglichst kostengünstige Sicherheit, setzen für das ganze Netz lediglich 140 Sicherheitsverantwortliche ein und verzichten auf die Anwesenheit von gewöhnlichem Dienstpersonal im Regionalverkehr. Dieses hätte im Bereich Hausrecht und Ordnung eine wichtige Funktion, indem es Schwierigkeiten in den öffentlichen Verkehrsmitteln melden könnte und die Schwelle zur Begehung von Straftaten und Vandalismus allgemein erhöhen dürfte.

Der Einsatz einer Bahnpolizei von 140 Mitarbeitern auf dem Gesamtnetz der SBB, dem Netz der ZVV und der RBS kann auf jeden Fall die Aufgaben im Bereich des Hausrechts nicht ersetzen, geschweige denn Erfordernisse des Hausrechts und gleichzeitig die zusätzlichen polizeilichen Aufgaben auch nur annähernd erfüllen. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Bahnreform 2 der Bahnpolizei zusätzliche Kompetenzen übertragen oder wenn die Bahnpolizei personell aufgestockt würde.

Auf der anderen Seite weist die heutige Situation auch im Bereich der Gewährleistung der polizeilichen Sicherheit und der Kriminalitätsbekämpfung deutliche Mängel auf. Im grenzüberschreitenden Verkehr werden nur rund 20% der Züge überhaupt kontrolliert. Ausserdem verkehren viele öffentliche Verkehrsmittel interkantonal, was die zufriedenstellende Regelung der polizeilichen Zuständigkeiten im Rahmen des heutigen föderalistischen Polizeisystems erschwert.

6.11 Lösungsvarianten

Folgende Lösungsvarianten zur Regelung der Bahnsicherheit im Rahmen des Gesamtsystems kommen theoretisch in Frage:

Lösungsvarianten

Hausrecht/Ordnungsaufgabe	Polizeiliche Aufgaben*:
Öffentliches Transportunternehmen (u.U. unter Bezug privater Sicherheitsunternehmen)	Öffentlich-rechtliche Organisation, wie z.B. a) Kantone b) Bund (GWK, Sicherheitsdetachment des Bundes) c) Eine Organisation sui generis (öffentlich-rechtliches Organ, das nur für Bahnbelange zuständig ist; z.B. eine Hilfspolizei beim BAV) d) Private (mit genügender gesetzlicher Grundlage)

* Darunter fallen namentlich sicherheits- und kriminalpolizeiliche Aufgaben.

Gemäss der strategischen These 7 von USIS II sind der Privatisierung hoheitlicher Aufgaben im Polizeibereich Grenzen zu setzen. Zu weitgehend wäre es sicherlich, im Sinne des Entwurfs der Bahnreform 2 jedem öffentlichen Verkehrsunternehmen, das Personen oder Güter befördert, die Möglichkeit einzu-

räumen, eine eigene Polizei oder einen Sicherheitsdienst zu gründen und diesen einer privaten Sicherheitsunternehmung übertragen zu können.

Für die Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln braucht es ein gesamtschweizerisch einsetzbares, zentral geführtes Organ, das die Verantwortung im Bereich Hausrecht und Ordnung der Verkehrsunternehmen in polizeilicher Hinsicht ergänzt. Aufgrund des mobilen Einsatzraums, der Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden Schnittstellen und den spezifischen Kenntnissen, die in öffentlichen Verkehrsmitteln auch mit Bezug auf die Betriebsabläufe und die besonderen Gefahren des Verkehrsmittels vorhanden sein müssen, ist eine Lösung durch jeden einzelnen Kanton ungeeignet.

Wo ein zentrales Organ zur Aufrechterhaltung der Bahnsicherheit angesiedelt sein könnte, ob bei Kantonen oder Bund, bei beiden gemeinsam oder – mit genügenden gesetzlichen Grundlagen – bei einer öffentlich-rechtlichen Organisation oder einer privaten Unternehmung, muss weiter geprüft werden.

Es ist die Schaffung eines zentralen, hoheitlichen und polizeilichen Organs für die öffentlichen Verkehrsmittel und die Bahnhöfe bzw. Stationen zu prüfen, das vor allem in Städten und Agglomerationen aktiv wäre. Dieser gesamtschweizerische Personentransportsicherheitsdienst müsste mit gewissen Zwangsmitteln und genügenden gesetzlichen Grundlagen ausgestattet sein.

Personell könnte der Personentransportsicherheitsdienst aus den heutigen Angestellten der Securitrans AG und weiteren zu rekrutierenden Personaleinheiten von Bund und Kantonen bestückt werden.

Die Kosten der Bahnpolizei/Securitrans AG werden heute zu 57% von der öffentlichen Hand getragen, die Sicherheit in den Bahnhöfen wird ebenfalls teilweise von Steuergeldern alimentiert und die Ausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut wird von Bund und SPI subventioniert. Diese Anteile könnten als Grundlage für die Finanzierung des Personentransportsicherheitsdienstes verwendet werden.

Kostentragung

Weiter könnten die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs Leistungen vom Personentransportsicherheitsdienst einkaufen, wenn sie Sicherheitsprobleme auf ihren Netzen haben. Dieser Leistungseinkauf dürfte für das jeweilige Unternehmen kostspieliger sein, wenn das Hausrecht und die Ordnungsfunktion in Gebäuden und Fahrzeugen nicht mehr mit Betriebspersonal wahrgenommen wird. So kann ein Anreiz für die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs geschaffen werden, ihr Hausrecht und ihre eigene Ordnungsverantwortung in ihren Gebäuden und Fahrzeugen konsequent wahrzunehmen.

Unternehmen des ÖV können Leistungen des Personentransportsicherheitsdienstes einkaufen

7 Kernproblem Regionalisierung

Das Kernproblem Regionalisierung aus dem Bericht USIS II²⁸⁹ hängt eng mit dem Projekt Polizei XXI zusammen, dessen Resultate auftragsgemäss in USIS einfließen.²⁹⁰ Deshalb wurde im Rahmen von USIS II bereits eine ausführliche Darstellung und Würdigung des Projekts Polizei XXI vorgenommen.²⁹¹ Aber auch im Rahmen des vorliegenden Berichts wird der Stand der Dinge dargestellt.²⁹²

7.1 Entscheide von Bundesrat und KKJPD im Herbst 2001

Bundesrat und KKJPD haben im Herbst 2001 im Rahmen der Entscheidungen zu USIS II im Kernproblem Regionalisierung übereinstimmend beschlossen, ausschliesslich die Variante mit der Koordination der Regionalisierungsbestrebungen der Umsetzung der Effizienzvorlage des Bundes (EffVor) und Polizei XXI weiterverfolgen zu lassen und die Regionalisierung der Strafjustiz – zumindest solange keine einheitliche Strafprozessordnung der Schweiz vorliegt – nicht weiter zu verfolgen.

7.2 Stand EffVor

Der aktuelle Stand im Bereich der Umsetzung der Effizienzvorlage des Bundes (EffVor) wird in Kapitel 2.4.5 dargestellt. Zusammenfassend konnte EffVor weitgehend plangemäss umgesetzt werden. Im Bereich der Regionalisierungsplanungen sieht die Umsetzung von EffVor wie folgt aus:

Die von Bundesrat und KKJPD beschlossene Koordination der Regionalisierung von EffVor mit den Kantonen im Rahmen der Projektorganisation sieht vor, dass drei Plattformen unter der Leitung je eines Vertreters der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD), der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) und der Kantonalen Polizeikommandantenkonferenz (KKPKS) sowie zwei Arbeitsgruppen eingesetzt wurden.

Die Plattformen haben den Zweck, die Kantone optimal an der Umsetzung von EffVor zu beteiligen, indem sie direkt Mitsprache üben können und als Partner im Projekt eingebunden sind. Die Häufigkeit der Treffen innerhalb der verschiedenen Plattformen richtet sich nach deren Bedürfnissen. Zweimal jährlich trifft sich zudem die Projektoberleitung von EffVor mit Vertretern aller Plattformen. Den Mitgliedern der Plattformen werden die Projektunterlagen zugestellt, damit sie schon während der Planung ihre Vorschläge einbringen können. So

**Koordination mit
EffVor:
Drei Plattformen**

²⁸⁹ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 66-72.

²⁹⁰ Vgl. dazu Bericht USIS I, S. 27.

²⁹¹ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 30-37.

²⁹² Vgl. dazu Kapitel 2.4.1.

kann den kantonalen Meinungsäusserungen Rechnung getragen und die Umsetzung des Systems verbessert werden.

In enger Zusammenarbeit mit den Plattformen sind ausserdem zwei Arbeitsgruppen gegründet worden, die die Koordination zwischen Bund und Kantonen verbessern. Die eine, namens 'Operationelle Zusammenarbeit' besteht aus Vertretern und Vertreterinnen des Generalsekretariates der KKJPD, der Vereinigung der Kantonalen Kriminalpolizeichefs, des Bundesamtes für Polizei und der Bundesanwaltschaft. In der zweiten Arbeitsgruppe 'Alternative Rekrutierungsformen' nehmen neben einer Vertreterin des Generalsekretariates der KKJPD mehrere Vertreter der KKPKS, der Bundeskriminalpolizei und des BAP Einsitz.

**Koordination mit
EffVor:
Zwei Arbeitsgruppen**

Die Arbeitsgruppen 'Alternative Rekrutierungsformen' prüft und plant konkrete Modelle, wie die Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden für die Stellen, die eine Polizeiausbildung erfordern, geregelt werden könnte, ohne dass alle diese Leute von Polizeikorps kommen müssen. Gegen Ende 2002 dürften hier materielle Vorschläge präsentiert werden.

**Alternative
Rekrutierungsformen**

Die Arbeitsgruppe 'Operationelle Zusammenarbeit' hat unter der Leitung des Präsidenten der Schweizerischen Vereinigung der Kriminalpolizeichefs dafür gesorgt, dass die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen auf den 1. Januar 2002 auch operationell reibungslos umgesetzt werden konnte. Heute erarbeitet die Arbeitsgruppe Lösungen für Probleme, die sich aus der täglichen Zusammenarbeit ergeben. Die Arbeitsgruppen berichten der Projektoberleitung über ihre Arbeit und informieren die Vorsitzenden an den gemeinsamen Sitzungen der Plattformen.

**Operationelle
Zusammenarbeit**

Die Umsetzung von EffVor verläuft also mit den Kantonen koordiniert.

7.3 Die Umsetzung von Polizei XXI: Das geplante Pilotkonkordat Zentralschweiz

Der Stand der Dinge von Polizei XXI wird in Kapitel 2.4.1 hiervor dargestellt. Mit Bezug auf EffVor wird festgehalten, dass die Bundeskriminalpolizei und ihre Aussenstellen mit den Konkordateinheiten im strategischen Geschäftsfeld Ermittlungen möglichst deckungsgleich sein müsste.

Nachdem die KKPKS am 20. Februar 2002 den Schlussbericht Organisation von Polizei XXI zur Kenntnis genommen hatte, beschloss die KKJPD am 11. April 2002, Grundlagenarbeiten zur Umsetzung von Polizei XXI vor allem in rechtlicher, finanzpolitischer, strategischer und operativer Hinsicht durchführen zu lassen. Nach Kenntnisnahme dieser Grundlagenpapiere wurde von der KKJPD eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Zuger Polizeidirektors eingesetzt. Sie hat den Auftrag, den Zeitplan zu erstellen und eine konkrete Ablaufplanung durchzuführen. Weiter sollen die jeweiligen Regierungen und die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) vor dem Entscheid über einen allfälligen Start des Projekts Pilotkonkordat konsultiert werden, damit die ZRK an ihrer Sitzung von Ende November 2002 über den Projektstart entscheiden könne. Dieser war auf anfangs 2003 geplant und dürfte sich etwas verzögern.

7.4 Folgen für die Koordination von EffVor und Polizei XXI

Die Zeitpläne der Umsetzung von EffVor bzw. von Polizei XXI haben sich im Verlaufe der Zeit auseinander entwickelt. Bei EffVor ist nach wie vor geplant, regionale Zentren zu gründen, die Umsetzung von Polizei XXI ist jedoch erst im Rahmen einer weiteren Zeitplanung denkbar. Eine direkte Koordination in dem Sinne, dass die Ansiedlung gemeinsamer Zentren durch Bund und Kantone gemeinsam bestimmt werden könnten, ist über die im Rahmen von EffVor geschaffenen Plattformen und Arbeitsgruppen möglich.

7.4.1 Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen der Regionalisierung²⁹³

In staats- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht wurden Fragen zur Regionalisierung der strategischen Geschäftsfelder Prävention, Strassenverkehr, Ermittlungen und Spezialeinsätze aufgelistet und festgestellt, dass dazu gestützt auf Art. 48 Abs. 1 BV eine interkantonale Vereinbarung notwendig sei, wobei im Vordergrund ein rechtsgeschäftliches Konkordat stehe. Die im Rahmen von Polizei XXI geplante Regionalisierung gehe deutlich über das bestehende Polizeikonkordat Zentralschweiz vom 25. August 1978²⁹⁴ hinaus, das sich im Wesentlichen auf die gegenseitige Hilfeleistung als Folge von ausserordentlichen Ereignissen, die von einem Kanton nicht mehr allein bewältigt werden können, oder von grenzüberschreitenden Ereignissen beschränke.

Rechtlich gebe es folgende Möglichkeiten:

- Das Zentrum wird von einem einzelnen Kanton als Leistungserbringer geführt und ist dessen Gesetzgebung unterstellt. Hier wären im Konkordat die genauen Leistungen zu umschreiben und die Abgeltungen festzulegen.
- Das Zentrum wird von zwei oder mehreren Kantonen betrieben.
- Das Zentrum wird auf Konkordatebene als selbständige Einrichtung des öffentlichen Rechts geschaffen. Die rechtliche Regelung könnte dabei in Form einer interkantonalen Rahmenvereinbarung, analog dem Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat oder wie in anderen Polizeikonkordaten erfolgen.

7.4.1.1 Regionalisierung Strategisches Geschäftsfeld Ermittlungen

Im Bereich der Koordination der Regionalisierung bei Polizei XXI mit EffVor geht es vor allem um das strategische Geschäftsfeld Ermittlungen. Hier ist insbesondere den Schnittstellen zur Strafjustiz und zu einer allfälligen Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf Bundesebene Rechnung zu tragen. Um genauere rechtliche Abklärungen treffen zu können, ist eine Konkretisierung der Geschäftsfelder unerlässlich.

²⁹³ Gutachten von Prof. Dr. Karl Hartmann, Alt Bundesrichter vom 21. Juni 2002.

²⁹⁴ Im Polizeikonkordat Zentralschweiz sind die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern und Zug zusammengeschlossen.

7.4.2 Finanz- und personalrechtliche Fragen der Regionalisierung²⁹⁵

7.4.2.1 Modell 'unterstellte Konkordatsseinheit'

Die Lösung mit der 'unterstellten Konkordatsseinheit' hätte zur Folge, dass die Kommandanten der jeweiligen Kantonspolizeikorps in einem Leitorgan (Geschäftsleitung) eine Führungsfunktion übernehmen würden und so in die neue Organisation eingebunden wären. Hier müsste das Konkordat als Rechtspersönlichkeit organisiert werden, die die Trägerschaft der neuen Konkordatspolizei übernehmen könnte. Organe des Konkordates wären der Konkordatsrat – in dem die Regierungen der Kantone mit je einem Mitglied vertreten wären – und die Geschäftsleitung der Konkordatsseinheit. Zusätzlich würde eine Delegation aus den Parlamenten der beteiligten Kantone eine politische Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

Die Betriebskosten des Konkordatsrats könnten über globale Beiträge der am Konkordat beteiligten Kantone finanziert werden. Die Beiträge wären nach einem Schlüssel der verschiedene Kriterien enthält, zu bemessen. Schlüsselgrößen können etwa die Einwohnerzahl, die Strassenkilometer, das Volkseinkommen etc. sein. Die Kosten für die führenden Konkordatsorgane könnten nach gleichen Teilen auf die Konkordatskantone verteilt werden. Die Investitionskosten des Konkordats wären jeweils durch den Konkordatsrat zu bewilligen, zu aktivieren und in der Betriebsrechnung den Kantonen in der Form von Abschreibungen und Zinsen zu verrechnen. Die Finanzzuständigkeit sollte durch die kantonalen Parlamente an das Konkordat delegiert werden. Personalpolitisch würden sich bedeutende Fragen stellen, wenn Angehörige verschiedener kantonalen Polizeikorps in eine neue Organisation u.U. mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, überführt werden. Hauptsächlich stellen sich hier Fragen der Lohnpolitik, der Haftung, von Nebenleistungen, wie Arbeitszeit, Ferien, Pensionsalter, Pensionskassenleistungen, Beförderungen und Laufbahnplanung, Wohnsitzfragen etc.

7.4.2.2 Modell 'Servicezentrum'

Beim Modell 'Servicezentrum' sind alle strategischen Geschäftsfelder, die regionalisiert werden sollen, organisatorisch zusammengefasst. Die im Rahmen des Konkordats zu erfüllenden Aufgaben können darin einem oder mehreren Kantonen übertragen werden. Deren Korps erbringen die Leistungen einerseits für ihren eigenen Bereich, andererseits als Dienstleistung auch für die anderen Konkordatskantone. Die Organisationseinheit wird von den jeweiligen kantonalen Polizeikommandanten geführt.

Hier müsste das Konkordat vor allem die Zusammenarbeit der kantonalen Korps regeln. Es wäre nicht notwendig, dem Konkordat eine eigene Rechtspersönlichkeit zu geben, da es kein eigenes Polizeikorps führt. Alle Polizeikräfte würden rechtlich in ihren angestammten Organisationen verbleiben.

Auch bei diesem Modell könnte ein übergeordnetes politisches Gremium (Delegation aus den kantonalen Parlamenten) die Oberaufsicht wahrnehmen. Die separate Finanzkontrollbehörde könnte entfallen, da die kantonalen Polizei-

²⁹⁵ Vgl. dazu Gutachten von Kurt Stalder vom 28. Juni 2002, Polizei XXI Pilotkonkordat, Arbeitspapier zu finanz- und personalrechtlichen Fragen.

korps durch die kantonseigenen Finanzkontrollen geprüft werden. Die Regierungen der Kantone wären im Konkordatsrat vertreten.

Bezieht ein Kanton eine Leistung des Konkordates, so könnte hierfür Rechnung gestellt werden. Es wären einheitliche Grundsätze dazu erforderlich. Die Finanzzuständigkeit würde bei den kantonalen Parlamenten bleiben, wie auch das Budget. Das Finanzgebaren des Servicezentrums könnte durch die örtlichen Finanzkontrollen überwacht werden.

Bei dieser Lösung bleiben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ihren angestammten Polizeikorps, weshalb sich personalrechtlich weniger schwierige Fragen stellen. Es würde das Personal- und Disziplinarrecht des Herkunftskantons der Einsatzkräfte gelten, auch wenn ein Einsatz in einem andern Kanton stattfinden würde. Für die Rekrutierung der Leistungseinheit wäre der Standortkanton zuständig. Der jeweilige Polizeikommandant würde die Leistungseinheit führen. Beim Konkordat wäre allenfalls eine zusätzliche Aus- und Weiterbildung in den speziellen Fragen angesiedelt.

7.4.3 Beurteilung aus der Sicht der strategischen Thesen

Im Bereich der Regionalisierung von Polizeiarbeit, die heute mit EffVor angestrebt wird, sind die Ziele der Koordination zwischen Kantonen und Bund erreicht. Diese Koordination konnte durch die im Herbst 2001 von Bundesrat und KKJPD beschlossene Koordination der Regionalisierungsbestrebungen erreicht werden.

Aus der Sicht des Gesamtsystems der inneren Sicherheit wurde mit der strategischen These 5 von USIS II²⁹⁶ unter anderem festgelegt, dass das zukünftige System der inneren Sicherheit dem Föderalismus Rechnung zu tragen habe und dass das System bezüglich Aufgabenwahrnehmung so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig zu gestalten sei.

Ob dereinst die Entwicklung in der Schweiz noch weiter geht z.B. in Richtung einer Regionalisierung der gesamten Polizeiarbeit, anstatt einzelner Geschäftsfelder, oder ob die jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen unter Umständen griffigere Entscheidungsstrukturen erhalten, ist heute offen. Die Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen der Schweiz ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt, der einige Rechtsfragen im Bereich Regionalisierung lösen wird.

Die Reorganisationsbestrebungen im Bereich der Polizeihöhe der Kantone müssen zusammenfassend bei der Strategiefindung und bei der Umsetzung daran gemessen werden, ob sie klar und einfach sind.

²⁹⁶ Vgl. dazu Bericht USIS II, S. 26.

Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
a.a.O	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifikations-System
AG	Kanton Aargau
AGAK	Arbeitsgruppe 'Ausländerkriminalität'
APK	Aussenpolitische Kommission
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ATS	Österreichische Schilling
BA	Bundesanwaltschaft
BAP	Bundesamt für Polizei
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBi	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLZ	Bundeslagezentrum, Bundesamt für Polizei
BPG	Bundespersongesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)
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
CIVPOL	Civilian Police Monitors (Zivilpolizei-Beobachter)
C-SIS	Central Schengen Information System (Strassburg)
DAP	Dienst für Analyse und Prävention, Bundesamt für Polizei
d.h.	das heisst
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1)
DVI	Disaster Victim Identification
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
ECU	European Currency Unit (ECU war die europäische Währungseinheit des am 13. März 1979 in Kraft getretenen Europäischen Währungssystems. Er beruhte auf

	den Währungen der 12 damaligen EU-Mitgliedstaaten. Der Ecu wurde am 1.01.1999 im Verhältnis 1:1 durch den Euro ersetzt.
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EffVor	Effizienzvorlage, f4
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
EuGH	Europäischer Gerichtshof
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
E-ZollG	Entwurf des Zollgesetzes , Stand Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens 31. Januar 2002
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
F	Frankreich
f.	eine folgende (Seite)
ff.	mehrere folgende (Seiten)
f4	Effizienzvorlage, EffVor
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
FWK	Festungswachtkorps
GarG	Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz, GarG; SR 170.21)
GE	Kanton Genf
ggf.	gegebenenfalls
GR	Kanton Graubünden
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps
hgg.	herausgegeben
IB	Integrationsbüro EDA/EVD
IKAPOL-Einsatz	Interkantonaler Polizeieinsatz
IKSt	Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr der KKJPD
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
ISB	Informatik Sicherheitsbeauftragter, EFD
i.V.m.	in Verbindung mit
JU	Kanton Jura
kant.	kantonale

Kapo	Kantonspolizei
Kdo	Kommando
Kdt	Kommandant
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren der Schweiz
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
km	Kilometer
KSPD	Konferenz der städtischen Polizeidirektoren der Schweiz
KV	Kantonsverfassung
LeGes	Zeitschrift
LFB	Lage- und Früherkennungsbüro, Generalsekretariat VBS
lit.	litera
MEPA	Mitteuropäische Polizeiakademie
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR 510.10)
MilSich	Militärische Sicherheit
Mio.	Million(en)
MP	Militärpolizei
Mrd.	Milliarde(n)
MS	Militärische Sicherheit
MThB	Mittelthurgaubahn
NE	Kanton Neuenburg
NL	Niederlande
NLG	Niederländische Gulden
NOK	Norwegische Kronen
Nr.	Nummer
N-SIS	National Schengen Information System
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OZD	Oberzolldirektion
PAF	Police de l'air et des frontières
PESEUS	Projekt EJPD-Strategie EU-Schweiz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz (in Planung)
POL	Projektoberleitung
PPS	Gremium zur Planung, Projektauficht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (in Realisierungsphase)
RBS	Regionalverkehr Bern Solothurn
RCC	Rail Control Center
resp.	respektive
RIPOL	Fahndungssystem zur Ermittlung von gesuchten Personen und Sachen in der Schweiz
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 31. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
Rz.	Randzahl
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SG	St. Gallen

SIPOL B 2000	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengener Informationssystem
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt(e)
SOGE	Sonderstab Geiselnahme des Bundes
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut Neuenburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Stapo	Stadtpolizei
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung
TG	Kanton Thurgau
TGV	Train Grand Vitesse (F)
TI	Kanton Tessin
TPG	Teilprojektgruppe (USIS)
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
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
vgl.	vergleiche
VS	Kanton Wallis
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs
VSL	Verordnung des UVEK vom 31. März 1993 über die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL; SR 748.122)
VSSU	Vereinigung der Schweizerischen Sicherheitsunternehmen der Schweiz
WEF	World Economic Forum Davos
WK	Wiederholungskurs
WTO	World Trade Organization
www	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
ZPDK	Zentralschweizer Polizeidirektorenkonferenz
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz

z.T.
ZVB
ZVV

zum Teil
Zuger Verkehrsbetriebe
Zürcher Verkehrsverbund