

Die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Polizeidiensten der Schweiz aus der Perspektive des Eidgenössischen Grenzwachtkorps

Autor(en): **Contin, Rodolfo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **3 (2004)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050813>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rodolfo Contin

Die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Polizeidiensten der Schweiz aus der Perspektive des Eidgenössischen Grenzwachtkorps

Zusammenfassung

Auf Grund einer neu zu schaffenden nationalen Gefahrenabwehrstrategie soll die Sicherheitsarchitektur der Schweiz optimiert und die Kooperation der Beteiligten aller Stufen ausgebaut werden. Trotz föderalistischer Strukturen sollen Synergien auch durch Zentralisierung ermöglicht werden. Das Grenzwachtkorps ist ein gutes Beispiel für komplementäre Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Zukünftig soll dem Bereich der Homeland-Security gemeinsam vermehrt Rechnung getragen werden.

Résumé

Par la création d'une stratégie nationale d'écartement des dangers, on optimisera l'architecture sécuritaire de la Suisse et améliorera la coopération des participants à tous les échelons. Malgré les structures fédéralistes, des synergies seront rendues possibles également par la centralisation. Le Corps des gardes-frontière est un bon exemple de complémentarité entre la Confédération et les cantons. A l'avenir, il faudra davantage tenir compte en commun du domaine de la Homeland-Security.

Summary

A still-to-be-defined national risk limitation strategy should help optimize Switzerland's security architecture and improve the co-operation between actors at all levels. In spite of the federalist structures, synergies should be achieved through centralization. The Border Guard Corps is a good example of reciprocal cooperation between the Confederation and the cantons. In the future, the domain of homeland security should be more taken into account by all actors concerned.

Die europäischen Partner stellen einem einheitlichen Kriminalitätsraum einen einheitlichen Sicherheitsraum entgegen. Die Europäische Union setzte am 1. Mai 1999 im Vertrag von Amsterdam einen wichtigen Meilenstein für die Schaffung «eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes¹», mit dem Ziel die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden zu optimieren.

Dieser Raum wurde nun mit der EU-Erweiterung² am 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedstaaten erweitert und umfasst nun rund 455 Mio. Einwohner.

Die Schweiz ist von diesem europäischen Sicherheitsraum umgeben. Wie sehen nun der einheitliche nationale Sicherheitsraum und die Aufgabenteilung der beteiligten Sicherheitsbehörden in unserem föderalistischen System aus?

Im Beitrag von Herrn Marco Gamma wurde ein Trend zur Zentralisierung und Regionalisierung aufgezeigt. Während die bürgernahe und regional verankerte Polizeiarbeit ein wichtiger Bestandteil der inneren Sicherheit ist und für das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung relevant ist, werden jedoch auch deutlich die Grenzen des kleinräumig organisierten Polizeiwesens der Schweiz und somit die Notwendigkeit zu einer partiellen Zentralisierung aufgezeigt. Das föderalistische System, die zu knappen Polizeimittel und das Abseitsstehen von wichtigen europäischen Institutionen erschweren die Bekämpfung der organisierten Kriminalität³.

Um die knappen Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen sind auch im Sicherheitsbereich komplementäre Zusammenarbeitsformen, Allianzen, Interoperabilität und eine op-

1 Vgl. Broschüre *Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes – Justiz und Inneres in der Europäischen Union*; 2001, 23 S., Reihe: Europa in Bewegung, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

2 Vgl. die offizielle Website der EU zur Erweiterung: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>.

3 Vgl. SIPOL B 2000, *Sicherheit durch Kooperation – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999*, S. 22.

timale Koordination notwendig. Dazu braucht es jedoch, wie im Bericht von Herrn Gamma gefordert, eine gesamtschweizerische und integrale Gefahrenabwehrstrategie. Basierend auf dieser Strategie sollten, losgelöst vom Souveränitätsdenken der einzelnen Beteiligten, die notwendigen Leistungen und Produkte definiert werden.

In einem weiteren Schritt sind dann die erforderlichen Prozesse (Geschäfts-, Führungs- und Unterstützungsprozesse) aufzuzeigen, durch welche die Produkte generiert werden. An Hand eines Prozessmodells lassen sich die Schnittstellen regeln und Synergien⁴ aufzeigen sowie Doppelspurigkeiten vermeiden. Ebenso wäre zu bestimmen, welche spezifischen Prozesse nun regional und welche Kernprozesse zentral von welchem Prozess-Owner, auf Grund seiner Kernkompetenzen und seines Know-how, durchzuführen sind. Schliesslich müsste die heutige Struktur des Sicherheitsbereichs im Sinne dieses Soll-Prozessmodells angepasst werden. Ob dies durch eine Regionalisierung der Kantone oder allgemeine Neugestaltung der Sicherheitsarchitektur möglich wäre, soll hier nicht weiter diskutiert werden.

Es sollte jedoch auch verstärkt die internationale Komponente berücksichtigt werden. Die grenzüberschreitende bzw. transnationale Kriminalität, die auch den Menschenhandel, die illegale Migration und den Betäubungsmittelschmuggel umfasst, wird in Zukunft eher zunehmen.

Die innere Sicherheit kann sich nicht mehr hauptsächlich auf die Innenpolitik abstützen, sondern muss auch aussenpolitische Mittel und internationale Kooperationen nutzen.

Auch die subsidiären Einsätze der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit haben in den letzten Jahren massiv zugenommen, dies auch auf Grund des Personalressourcenmangels bei den Polizeikörpern und beim GWK. Nebst genügenden Ressourcen hat die Armee auch eine adäquate Organisationsstruktur aufgebaut.

Die Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit⁵ sind nicht mehr klar gezogen. Das hat zur Folge, dass die Komplexität der Sicherheitsfragen und der entsprechende Bedarf nach effizienter Koordination grösser werden.

In diesem Sinne ist auch die Idee der Schaffung eines Sicherheitsdepartementes, welche zurzeit auf politischer Ebene diskutiert wird, durchaus zu prüfen. Hierbei muss jedoch auch die Frage nach einer allfälligen Durchgriffskompetenz der federführenden Bundesstellen bei der Bewältigung von Grossereignissen erörtert werden. Alleine mit der Zusammenfassung aller sicherheitsrelevanten Bundesdienste können die erkannten Mängel bei der Bewältigung eines Grossereignisses nicht kompensiert werden. Entscheidend ist die Etablierung einer direkten Führungshierarchie in Verbindung mit den notwendigen Kompetenzen. Die heutige föderalistische Kompetenzstruktur bietet dazu eine ungenügende Grundlage.

Welchen Beitrag erbringt das GWK im heutigen Sicherheitsbereich⁶?

Das GWK ist seit 1894⁷ der uniformierte und bewaffnete Verband der Eidg. Zollverwaltung. Neben Zollaufgaben nimmt es hauptsächlich grenz-, sicherheits- und asylpolizeiliche Aufgaben wahr. Das GWK verhütet und bekämpft illegale Handlungen im Grenzraum und trägt damit zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung bei⁸. Organisatorisch bestehen vier Korps unter der strategischen Führung des zentralen Kommandos in Bern. Die einzelnen Korps sind wiederum in 3 bis 5 Abschnitte unterteilt. Gesamtschweizerisch bestehen entlang der 1881,8 km langen Grenze 83 statische Grenzwachtposten und 36 mobile Grenzwachtposten⁹. Ein grosser Vorteil des GWK als nationales Korps ist die prozessorientierte Umsetzung seiner Aufgaben nach einheitlichen Standards. Viele Synergien können

⁴ Wenn z.B. mehrere Produkte durch einen Prozess generiert werden.

⁵ Vgl. SIPOL B 2000, *Sicherheit durch Kooperation – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999*, Umschreibung von Kernbegriffen, Sicherheit S.V.

⁶ 2003 wurden u.a. 34 063 Personen festgenommen und der Polizei übergeben (oder im Rahmen der Vereinbarungen selbstständig behandelt); 8181 illegale Migranten aufgegriffen; 1934 Ausweissfälschungen und 3535 Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz aufgedeckt; 138 kg Kokain und 96 kg Heroin beschlagnahmt; 101 219 Personen an der Grenze zurückgewiesen, da sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt haben.

⁷ Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde das Zollwesen Sache des Bundes. Die Sicherung des Zollbezuges, die zollpolizeiliche Überwachung der Grenze und die Verhinderung des Schmuggels wurden anfänglich mit Leistungsvereinbarungen den Grenzkantonen übertragen. Die damit gemachten Erfahrungen vermochten jedoch in den meisten Grenzkantonen nicht zu befriedigen. Die vereinbarten Leistungsstandards wurden nicht erreicht, in einzelnen Landesteilen grassierte die Korruption. Zu unterschiedlich und umständlich waren Steuerung und Qualitätssicherung in den mit der Umsetzung betrauten kantonalen Landjägerkorps. Da diese föderalistische Lösung nicht zu befriedigen vermochte, wurde mit Inkrafttreten des Zollgesetzes vom 1. Jan. 1894 diese Aufgabe gesamtschweizerisch dem zentral geführten und militärisch organisierten Eidgenössischen Grenzwachtkorps übertragen. Mit dem Ziel der straffen Führung und der wirksamen Korruptionsbekämpfung wurde das Grenzwachtkorps der Militärgerichtsbarkeit unterstellt.

⁸ Vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. B der Organisationsverordnung vom 11. Dez. 2000 für das Eidg. Finanzdepartement, OV-EFD, SR 172.215.1.

⁹ Inklusive vier Flughafengrenzwachtposten und drei Bahnposten.

dadurch generiert werden, dass im Kernprozess Grenzkontrolle sowohl fiskalische als auch grenz- und sicherheitspolizeiliche Kontrollen gleichzeitig wahrgenommen werden. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat auch entschieden¹⁰, dass das GWK zusätzlich zu den zollpolizeilichen Aufgaben auch die Personenkontrollen im internationalen Bahnverkehr übernehmen kann¹¹ und dabei vor allem seine Stärken in der Bekämpfung der illegalen Migration und des Betäubungsmittelschmuggels gezielt einsetzen kann.

Es besteht auch die Möglichkeit, dass im Kernprozess Grenzkontrolle ein Folge- oder Teilprozess einer Partnerbehörde eingebaut werden kann. Dadurch können Abläufe vereinfacht und Synergien genutzt werden. In diesem Sinne hat das GWK mit allen¹² Grenzantonen eine Polizeivereinbarung¹³ abgeschlossen. Die Vereinbarungen übertragen dem GWK die Kompetenz, die Verfolgung von Widerhandlungen gegen bestimmte Bundesgesetze¹⁴ selbst aufzunehmen oder durch Bussenbescheide zu ahnden. Dies stellt eine Win-Win-Situation dar. Die kantonale Polizei muss nicht mehr für Bagatellfälle an die Grenze ausrücken und kann sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren und die Grenzwächter werden nicht durch die Bewachung der Delinquenten gebunden. Das GWK hat im Jahre 2003 über 18 000 Fälle auf Grund der Vereinbarungen direkt erledigt.

Nebst diesen kooperativen oder komplexeren Verbindungen von Teil- oder Folgeprozessen unterschiedlicher Partnerbehörden im Sicherheitsbereich bestehen auch noch Querschnittsfunktionen, die bei mehreren unterschiedlichen Organisationen einen Teilprozess darstellen können. Ein Beispiel wären die nationalen Ausgleichsmassnahmen im Sinne von mobilen, verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen bei einer allfälligen Assoziierung der Schweiz an Schengen, so wie sie in der Variante «Kombi» des USIS-Bericht IV¹⁵ dargestellt werden.

Die Variante «Kombi» ist daher sehr effizient und erzielt eine grosse Kontrolldichte mit den bestehenden Ressourcen, weil im Rahmen der originären Aufgabe der Kantonspolizei oder des GWK gleichzeitig eine Personenkontrolle oder eine Abfrage im Schengener Informationssystem möglich wäre. Der national koordinierte und einheitliche Einsatz des GWK erfolgt in Absprache mit den Kantonen und berührt deren Polizeihöhe nicht.

Ein weiterer Punkt in der Diskussion über die Aufgabenverteilung resp. Kooperation zwischen verschiedenen Polizeidiensten in der Schweiz bzw. über den Trend zur Zentralisierung sollte die internationale Terrorismusbekämpfung sein. Der weltweite Terrorismus hat seit New York und Madrid eine Qualität erreicht, von der auch die Schweiz direkt oder indirekt betroffen sein kann. Koordinierte polizeiliche Gegenmassnahmen wie sie in den angelsächsischen Ländern unter dem Begriff «Homeland Security» ergriffen wurden, drängen sich, teilweise unter US-amerikanischem Druck, auch für die Schweiz auf. Das GWK kann als nationales, zentral geführtes Korps sowohl in nachrichtendienstlichen Belangen, in der Grenzfahndung, insbesondere aber als Teil der Zollverwaltung vor allem auch in der von den USA und der EU geforderten verschärften sicherheitspolizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten¹⁶.

Fazit

Basierend auf einer gesamtschweizerischen und integralen Gefahrenabwehrstrategie sollte konzeptionell aus einer Prozessperspektive eine effiziente Soll-Sicherheitsarchitektur der Schweiz, losgelöst von den heutigen kleinräumigen Strukturen, aufgezeigt werden. Danach gilt es zu prüfen wie eine solche Soll-Struktur in unserem föderalistischem Land umgesetzt werden könnte bzw. die bestehende Struktur optimiert werden kann oder neu zu gestalten ist. Hierbei kann durchaus auf den Erkenntnissen von USIS aufgebaut werden. Eine radikale Abkehr von unseren traditionell-föderalistischen Sicherheitsstrukturen erscheint nicht angezeigt. Eine massvolle Anpassung könnte genügen. Dass eine effiziente und partner-

10 Vgl. BRB vom 6.11.2002.

11 In den Kantonen Schaffhausen, Tessin und Wallis bereits umgesetzt.

12 Mit dem Kanton Zürich besteht keine schriftliche Vereinbarung, sondern eine mündliche Absprache.

13 Vgl. LeGes 2002/2, S. 9–34; Hans Georg Nussbaum, *Die Übertragung kantonaler Aufgaben an den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenz-kantone mit dem Grenzschutzkorps*.

14 Z.B. in den Bereichen: Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung; Bundesgesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern; Wafferecht; Betäubungsmittelrecht; Strassenverkehrsrecht.

15 Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Bericht Teil IV, S. 77 f.

16 Als institutionalisiertes Bindeglied zwischen Zoll und Polizei verfügt das GWK über spezifisches Wissen und Spezialausrüstung (u.a. Röntgenscanner, Ionenmassenspektrometer, Endoskope usw.) für spezifische Warenkontrollen.

schaftliche Zusammenarbeit zwischen einem Bundesorgan und den Kantonen unter Wahrung der Kernkompetenzen möglich ist, zeigt das Beispiel des Grenzwachtkorps. Diese Zusammenarbeit ist allerdings noch stark ausbaufähig.

Die laufenden Kooperationen, Fusionen sowie der Konkordats-Gedanke sind nachhaltig umzusetzen. In rechtlicher Hinsicht dürfte die bevorstehende Vereinheitlichung des Strafprozessrechts diese Entwicklung erleichtern.

Die laufenden Bestrebungen für eine Zentralisierung im Bereich der Ausbildung sind sehr zu begrüßen, auch um eine nationale «Unité de Doctrine» zu gewährleisten.

Die Kooperationen der beteiligten Sicherheitspartner sind zur Erfüllung der gesamt-

schweizerischen, integralen Gefahrenabwehrstrategie konsequent und nachhaltig zu fördern. Zudem ist zukünftig der Bereich der Homeland-Security stärker wahrzunehmen.

Rodolfo CONTIN

Stabsoffizier Zentrales Kommando

Grenzwachtkorps

Oberzolldirektion

Monbijoustrasse 40

3003 Bern

E-Mail: rodolfo.contin@ezv.admin.ch