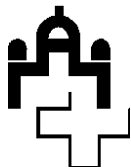


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.301 s Kt.IV. BL. Zusätzliche Aufstockung des Grenzwachtkorps und angemessene Verteilung der Ressourcen auf die Regionen

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 27. Oktober 2015

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 27. Oktober 2015 die titelvermerkte Standesinitiative vorgeprüft. Diese wurde vom Landrat des Kantons Basel-Landschaft am 15. Januar 2015 mit 74 zu 0 Stimmen angenommen und der Bundesversammlung zugestellt.

Die Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft ersucht die Bundesbehörden dringend, das Grenzwachtkorps an allen Standorten personell so auszustatten, dass es seine Aufgaben nach Massgabe der jeweils bestehenden Sicherheitssituation in guter Qualität und entsprechend den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung wahrnehmen kann.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Standesinitiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Kuprecht

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Alex Kuprecht

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Basel-Landschaft folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden werden dringend ersucht, das Grenzwachtkorps an allen Standorten personell so auszustatten, dass es seine Aufgaben nach Massgabe der jeweils bestehenden Sicherheitssituation in guter Qualität und entsprechend den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung wahrnehmen kann.

1.2 Begründung

Die Sicherheit ist ein Grundanliegen der Bevölkerung und stellt eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden dar. Der auf alarmierende Weise zunehmende Kriminaltourismus sowie die illegale Migration gefährden die grundsätzlich nach wie vor zufriedenstellende Sicherheitslage in unserem Land und beeinflussen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Neben den Sicherheitsorganen in den Kantonen kommt dem Grenzwachtkorps (GWK) eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Kriminaltourismus sowie der illegalen Migration und somit bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Schweiz zu.

Es ist erfreulich, dass die Bundesversammlung in den vergangenen Jahren bereits eine bescheidene Aufstockung des Grenzwachtkorps bewilligt hat und dass weitere Aufstockungen offenbar geplant sind. 2012 beschlossen der Bundesrat und das Parlament die Aufstockung des Grenzwachtkorps um 24 zusätzliche Stellen, die Region Genf erhielt 10 neue Grenzwachter, die Region Tessin 6, die Region Nordwestschweiz 4 und der Bereich "Technik und Sonderaufgaben" 4. Wie dem Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2013 zu entnehmen ist, entfallen (mindestens) 35 Stellen auf neue Aufgaben, welche infolge der technischen Veränderungen, ausgelöst durch Schengen/Dublin, notwendig wurden.

Entscheidend ist aber, dass neue Stellen zur Verfügung stehen, die für die bisherigen Kernaufgaben des Grenzwachtkorps - und dazu ist die Unterstützung der Polizeiorgane bei der Bekämpfung des Kriminaltourismus und der illegalen Migration ohne Weiteres zu zählen - eingesetzt werden können. Seit 2000 besteht eine Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und dem Grenzwachtkorps über die gegenseitige Zusammenarbeit. Diese bewährt sich sehr gut: Die Kooperation zwischen der Polizei und dem Grenzwachtkorps wird gegenseitig als sehr wirkungsvoll und professionell wahrgenommen. Gleichzeitig wird betont, dass dieses Potenzial bei grösserem Personalbestand noch weitaus stärker genutzt werden könnte.

Die regionale Schwerpunktsetzung des GWK darf nicht so erfolgen, dass einzelne Regionen zu Lasten der anderen langfristig bevorzugt werden, wie dies momentan die Verschiebung von Ressourcen in die Regionen Tessin und Genf verursacht. Hier ist auch die Antwort des Bundesrates auf die Motion Reimann Lukas 13.3623 unbefriedigend, indem die Zuteilung an das Tessin und an Genf die anderen Regionen zwar von der Abkommandierung in diese Regionen befreit, sie selbst aber keine zusätzlichen personellen Ressourcen erhalten. Bei der Zuteilung der Ressourcen müssen die geografischen Gegebenheiten (Erschliessung für den motorisierten Verkehr, Länge der "grünen Grenze" ohne natürliche Hindernisse wie Flüsse, Seen oder hohe Gebirge) der betreffenden Regionen massgeblich berücksichtigt werden.

Es kommt nicht von ungefähr, dass exakt Regionen mit einem sehr hohen Anteil an "grüner Grenze" besonders stark vom Kriminaltourismus heimgesucht werden und dessen Auswirkungen zu spüren bekommen. Zu diesen Regionen mit einem sehr hohen Anteil an durchlässiger Grenze gehört im Speziellen die Region Nordwestschweiz, welche zugleich auch schweizweit die höchsten Zahlen an Grenzübertritten (240 000 Ein- und Ausreisen aus Deutschland und aus Frankreich pro Tag)



verzeichnet. Trotzdem wurde unsere Region bei der Zuteilung der neuen Stellen des Grenzwachtkorps bisher nicht adäquat berücksichtigt.

Im Kampf für die Sicherheit und gegen den Kriminaltourismus ist neben anderen Regionen auch die Region Nordwestschweiz dringend auf die verstärkte Unterstützung und die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps angewiesen. Wir ersuchen die Bundesbehörden, ein deutliches Zeichen für die Sicherheit zu setzen und das Grenzwachtkorps signifikant aufzustocken. Die Personalressourcen sind so zu verteilen, dass alle Regionen unter Berücksichtigung ihrer Sicherheitssituation und ihrer Sicherheitsbedürfnisse vom Grenzwachtkorps genügend Unterstützung bei der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung und bei der Verhinderung der illegalen Migration erhalten. Auf diese Weise kann das Grenzwachtkorps die effektivste Wirkung für die Sicherheit in der gesamten Schweiz entfalten.

2 Stand der Vorprüfung

Bereits seit den Neunzigerjahren befasst sich das Parlament mit dem Personalbestand und den Arbeitsbedingungen des Grenzwachtkorps (GWK). Dementsprechend wurden auch schon zahlreiche parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema eingereicht. Dabei können insbesondere die folgenden drei Vorstösse hervorgehoben werden:

1. Das von Nationalrätin Hildegard Fässler am 24. September 2008 eingereichte Postulat¹, das den Bundesrat beauftragte, den Stellenbedarf bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (Zoll und Grenzwachtkorps) bis zur Sommersession 2009 zu überprüfen und den bestehenden Handlungsbedarf aufzuzeigen. Dieses Postulat wurde vom Nationalrat am 11. Juni 2009 mit 153 zu 7 Stimmen angenommen².
2. Die von Nationalrat Hans Fehr am 23. September 2008 eingereichte Motion³, die vom Bundesrat verlangte, das GWK zur Gewährleistung einer lagegerechten Kontrolldichte so rasch wie möglich um 200 bis 300 Profis zu verstärken und für eine konkurrenzfähige Besoldung, vor allem der jungen Grenzwächter, zu sorgen. Sie wurde vom Nationalrat am 11. Juni 2009 mit 156 zu 9 Stimmen angenommen. Auf Antrag seiner Sicherheitspolitischen Kommission beschloss der Ständerat am 9. Dezember 2009 mit 23 zu 11 Stimmen, die Nennung einer konkreten Zahl von neuen Stellen zu streichen und den Bundesrat stattdessen aufzufordern, für das GWK so viele Mitarbeitende einzustellen, wie für die Gewährleistung einer lagegerechten Kontrolldichte benötigt werden. Der Nationalrat schloss sich dieser Änderung am 1. März 2011 ohne Gegenstimme an.
3. Im Rahmen der Beratung der Motion Fehr Hans reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) ein Postulat ein, das den Bundesrat beauftragte, den Bestand des Grenzwachtkorps bis Ende 2010 aufgrund der Erfahrungen mit dem Schengen-Dublin-Abkommen zu überprüfen und im Geschäftsbericht 2010 darüber Bericht zu erstatten. Der Ständerat nahm dieses Postulat am 9. Dezember 2009 ohne Gegenstimme an.

In Erfüllung des Postulates Hildegard Fässler legte der Bundesrat der Bundesversammlung am 26. Januar 2011 seinen Bericht über die Eidgenössische Zollverwaltung vor. Er stellte darin ebenfalls einen Unterbestand im GWK fest und kam zum Schluss, dass 35 neue Vollzeitstellen geschaffen werden müssten, damit das GWK seine Aufgaben erfüllen kann. Aus dem Bericht ging

¹ 08.3513, „Überprüfung der Stellenbestände beim Zoll“.

² AB 2009 N 1257.

³ 08.3510, „Aufstockung des Grenzwachtkorps und Besserstellung der Grenzwächter“.



hervor, dass bis dato erst 11 Stellen geschaffen worden waren, womit immer noch 24 Stellen fehlten⁴.

Die SiK-N nahm von diesem Bericht an ihrer Sitzung im Februar 2011 Kenntnis, ohne spezielle Massnahmen vorzuschlagen. Die SiK-S wiederum befasste sich mit dem Bericht an ihrer Sitzung im Oktober 2011. Sie schätzte die Lage als sehr problematisch ein und forderte die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD), Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, eindringlich auf, möglichst schnell die fehlenden 24 Stellen zu schaffen. Die EFD-Vorsteherin stimmte in ihrer Antwort vom 23. Dezember 2011 der Lagebeurteilung der SiK-S zu, hielt es aber für unwahrscheinlich, dass das Parlament die für eine Erhöhung des Personalbestands des GWK nötigen Kredite sprechen würde. Ansonsten solle das Parlament eine entsprechende Personalaufstockung selbst, und zwar auf dem Budgetweg, beschliessen.

Die SiK-N prüfte an ihrer Sitzung vom 14./15. November 2011 die parlamentarische Initiative Reymond (10.515). Diese verlangte, die Gesetzgebung so zu ändern, dass die Sicherheit der Angehörigen des GWK und der Bevölkerung in den Grenzgebieten gewährleistet werden kann. Der Bund soll zu diesem Zweck genügend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das GWK einstellen. Die SiK-N war mehrheitlich der Ansicht, es bestehe dringender Handlungsbedarf, und beschloss mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten, der Initiative Folge zu geben.

Die SiK-S befasste sich mit dieser Initiative an ihrer Sitzung vom 16./17. Januar 2012 und nahm dabei auch Kenntnis von der Antwort der Vorsteherin des EFD. Wie ihre Schwesterkommission erkannte auch die SiK-S dringenden Handlungsbedarf. Allerdings war eine grosse Mehrheit der Kommission der Ansicht, dass die parlamentarische Initiative nicht der richtige Weg sei, weshalb sie mit 11 zu 1 Stimmen beschloss, ihr keine Folge zu geben. Gleichzeitig beantragte sie der Finanzkommission des Ständerates, im Voranschlag 2013 für die Eidgenössische Zollverwaltung die zur Schaffung von 24 zusätzlichen Vollzeitstellen beim GWK erforderlichen Mittel einzustellen.

Die SiK-N nahm an ihrer Sitzung vom 23./24. April 2012 Kenntnis vom Beschluss ihrer Schwesterkommission. Sie entschied, die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative Reymond zu sistieren und der Finanzkommission des Nationalrates bezüglich der Schaffung von 24 Vollzeitstellen beim GWK einen gleichlautenden Antrag zu stellen. Zur Begründung ihres Ersuchens führte sie an, dass in ihren Augen in den Grenzregionen ein erhebliches Sicherheitsdefizit bestehe, dem unbedingt entgegengewirkt werden müsse. Die Situation habe sich mit den im Zuge des arabischen Frühlings zugenommenen Migrationsströmen noch verschärft. Die Lage könne nur dank der zeitweiligen Verschiebung von Grenzwächterinnen und Grenzwachtern von der Nordschweiz in die Brennpunkte Genf und Tessin unter Kontrolle gehalten werden, was zur Folge habe, dass in den Grenzwachregionen I und II (Basel und Schaffhausen) grosse Personallücken entstünden. Die Personalaufstockung in einer Region gehe automatisch zulasten einer anderen. Diese Situation sei nach Meinung der Kommission nicht haltbar.

Im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2013 schlossen sich die Finanzkommissionen und anschliessend die beiden Räte den Argumenten der SiK an und stimmten der Mittelaufstockung zur Schaffung von 24 zusätzlichen Stellen beim GWK zu.

⁴ Siehe Bericht des Bundesrates über die Eidgenössische Zollverwaltung (Grenzwachtkorps und ziviler Zoll) vom 26. Januar 2011.



An ihrer Sitzung vom 7./8. Januar 2013 setzte die SiK-N ihre Vorberatung der parlamentarischen Initiative Reymond (10.515) fort. Sie begrüßte einhellig, dass die beiden Räte dem Antrag der Sicherheitspolitischen Kommissionen zugestimmt und im Voranschlag des EFD die Mittel zur Schaffung von 24 neuen Stellen eingestellt haben. Mit 12 zu 11 Stimmen beantragte die Kommission ihrem Rat dennoch, der Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat folgte in seiner Sitzung vom 5. März 2013 dem Antrag seiner SiK mit 98 zu 89 Stimmen. Wie in der vorbereitenden Kommission so war auch im Plenum nicht bestritten, dass angesichts des personellen Unterbestandes beim GWK Handlungsbedarf bestehe. Die Ratsmehrheit war der Ansicht, dass trotz der bereits eingeleiteten Massnahmen der Druck auch in Form der parlamentarischen Initiative aufrechterhalten werden solle. Die Minderheit hielt den Weg der Initiative nicht für zweckmässig, da er im Vergleich zu den alternativen Instrumenten – namentlich Motion und Budgetvoranschlag – schwerfällig, langsamer und auch weniger wirkungsvoll sei.

Am 23. Mai 2013 bestätigte die SiK-S mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung ihren Entscheid, der parlamentarischen Initiative 10.515 keine Folge zu geben. In der SiK-S herrschte Einigkeit darüber, dass in Anbetracht der Probleme in bestimmten Grenzregionen, namentlich in der Romandie und im Tessin, personelle Verstärkungen für das GWK auch weiterhin angezeigt seien. Die Kommissionsmehrheit beantragte dennoch, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, und bekräftigte damit ihre bereits früher dargelegte Haltung. Die Probleme beim GWK werfen keine Fragen auf, die auf dem Wege der Gesetzgebung zielführend beantwortet werden könnten. Vielmehr seien aus Sicht der Kommissionsmehrheit auch in Zukunft die nötigen Mittel im Budget einzustellen, damit das GWK seine Aufgaben erfüllen könne.

Die Minderheit der Kommission betonte den Handlungsbedarf aufgrund der prekären Sicherheitslage, namentlich in der Genfer Grenzregion, und beantragte, der Initiative Folge zu geben; auf diesem Wege sollen die nötigen gesetzlichen Grundlagen für eine Verstärkung des GWK geschaffen werden.

Am 22. August 2013 reichte die SiK-S mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung ein Kommissionspostulat⁵ ein. Damit verlangte die Kommission vom Bundesrat, dass er im Geschäftsbericht 2013 Auskunft über die Situation im GWK erteilt und allenfalls notwendige Massnahmen vorschlägt. Für zusätzliche Stellen müssten die nötigen Mittel im Budget eingestellt werden.

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit sei der Handlungsbedarf beim GWK von der Regierung zu formulieren und könne ohne diese Grundlage nicht beziffert werden. Mit 7 zu 6 Stimmen lehnte die SiK-S deshalb die Motion Romano 12.3071, „Grenzwachtkorps aufstocken“ ab. Eine Minderheit hingegen befürwortete deren Anliegen, nämlich einen Vergleich der Anzahl Stellen beim Grenzwachtkorps mit der Situation vor Inkrafttreten der Schengen/Dublin-Abkommen sowie eine Erhöhung der Stellenzahlen, um den Problemen für die innere Sicherheit und dem Schmuggel in den Grenzkantonen wirksam zu begegnen.

Eine pauschale Erhöhung um 100 bis 200 Profis erachtete die Kommission als nicht zielführend. Somit fand auch die Motion Hans Fehr 12.3180, von Fehr Hans „Aufstockung des Grenzwachtkorps“, bei einem Verhältnis von 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung keine Mehrheit.

Deutlich sprach sich die SiK-S am 22. August 2013 gegen zwei weitere Vorstösse aus. Die Motion Barthassat 12.3857, „Für eine richtige Grenzpolizei und eine bessere Koordination mit den Kantonen“, wurde mit 9 zu 2 Stimmen abgelehnt. Die Kommission vertrat die Ansicht, dass die heutigen Rechtsgrundlagen für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des GWK genügen. Weitere

⁵ 13.3666, „Grenzwachtkorps: Aufgabenerfüllung und Bestand“



Verschiebungen der Zuständigkeiten hielt die SiK-S im Lichte der verfassungsmässigen Kompetenzordnung nicht für angezeigt.

Auch die Vereinbarungen mit unseren Nachbarstaaten erachtete die SiK-S für einen griffigen Grenzschutz als ausreichend. Deshalb verwarf die Kommission auch die Motion Barthassat 12.3856, „Bekämpfung der Kriminalität. Mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, mit 10 zu 1 Stimmen. Zu verstärken wären nicht die vertraglichen Regelungen mit dem Ausland, sondern eher die Ressourcen. Diese erlaubten insbesondere im grenznahen Frankreich, teilweise aber auch in der Schweiz nicht immer die wünschenswerte Dichte im Grenzschutz, argumentierte die SiK-S.

Am 23. September 2013 lehnte der Ständerat sowohl die parlamentarische Initiative 10.515 sowie die erwähnten Motionen 12.3180, 12.3856 und 12.3857 ab, stimmte aber der Motion Romano 12.3071 mit 36 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.

In Erfüllung des Postulates der SiK-S 13.3666 vom 22. August 2013 gab der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht 2013 mit einem Kurzbericht Auskunft über die Aufgabenerfüllung und den Bestand des GWK. Darin ging er auch näher auf den Ressourcenbedarf von 35 Stellen ein. Am 25. Juni 2014 beschloss der Bundesrat im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Ressourcen im Personalbereich 2014 die Erhöhung des Personalbudgets der EZV für die Finanzierung der ausgewiesenen 35 Stellen. Deshalb beantragte der Bundesrat im Rahmen des Berichtes „Motionen und Postulate 2014“ (15.006) die Abschreibung der Motion Romano 12.3071.

Die Abschreibung dieser Motion 12.3071 lehnte der Nationalrat auf Antrag seiner SiK am 15. Juni 2015 indes ab. Der Ständerat stimmte am 3. Juni 2015 einer Abschreibung anfänglich zu, lehnte diese aber am 7. September 2015 schliesslich ebenfalls ab. Begründet wurde die Ablehnung der Abschreibung damit, dass der Bundesrat insbesondere der zweiten Forderung der Motion, die Anzahl bewilligter Stellen für das GWK zu erhöhen, nicht genügend nachgekommen sei. In der Praxis fehlten dem GWK immer noch zu viele Stellen, um der grenzüberschreitenden Kriminalität und dem Schmuggel wirksam begegnen zu können. Die Sicherheitslage in den Grenzregionen sei nach wie vor prekär. Deshalb sei das Ziel des Vorstosses noch nicht erreicht.

Im Juni 2015 beschloss der Bundesrat, das GWK um 48 zusätzliche Stellen aufzustocken. Vorbehaltlich der Budgetgenehmigung durch das Parlament sollen so im Jahre 2016 20 Stellen und 2017 28 Stellen für das GWK geschaffen werden.

3 Erwägungen der Kommission

Die SiK-S unterstützt die Stossrichtung der Standesinitiative 15.301 vollumfänglich, da sie in den Grenzgebieten in der Tat ein erhebliches Sicherheitsdefizit ortet, dem entgegengewirkt werden muss. Allerdings sieht die Kommission keinen Handlungsbedarf auf Gesetzesstufe und erachtet ein Vorgehen über eine Annahme der Standesinitiative als nicht zweckmässig. Inhaltlich entspricht diese Initiative weitgehend der bereits von beiden Räten angenommenen Motion Romano 12.3071, „Grenzwachtkorps aufstocken“. Zudem erachtet es die SiK-S nicht als Aufgabe des Parlaments, dem GWK operative Vorgaben zu machen, wie es seine Kräfte einzusetzen hat. Überdies stellt die Kommission fest, dass der Bundesrat im Juni 2015 beschlossen hat, das GWK um 48 Stellen aufzustocken. Schliesslich unterstreicht die SiK-S, der schnellste und effizienteste Weg, das GWK zu verstärken, liege darin, bei der Beratung des aktuellen und der künftigen Budgets jeweils sicherzustellen, dass die nötigen Mittel bewilligt werden. Deshalb gilt es im Rahmen der Budgetberatung kohärent zu bleiben und die nötigen Mittel für das GWK zu bewilligen.

Aus diesen Gründen beantragt die SiK-S, der Standesinitiative keine Folge zu geben.