

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



17.318 s Kt. Iv. GR. Aufstockung des Grenzwachtkorps

18.307 s Kt. Iv. VS. Aufstockung des Grenzwachtkorps

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 8. November 2019

Der Ständerat hat den vorliegenden, von der Regierung des Kantons Graubünden am 15. November 2017 bzw. vom Grossen Rat des Kantons Wallis am 25. März 2018 eingereichten Standesinitiativen am 25. September 2018 Folge gegeben. Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-NR) stimmte diesem Entscheid am 8. Oktober 2018 zu.

Am 6. März 2019 entschied der Ständerat, die vorliegenden Standesinitiativen gemäss Artikel 113 in Verbindung mit Artikel 117 des Parlamentsgesetzes abzuschreiben. Am 11. Juni 2019 stimmte der Nationalrat der Abschreibung nicht zu.

Mit den Standesinitiativen wird gefordert, dass das Grenzwachtkorps personell aufgestockt und materiell zeitgemäss ausgerüstet wird.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 1 Stimmen, an der Abschreibung festzuhalten.
Eine Minderheit (Lombardi) beantragt, dem Entscheid des Nationalrats zuzustimmen und die Standesinitiativen nicht abzuschreiben.

Berichterstattung: Kuprecht

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Josef Dittli

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Vorprüfungsverfahren und bisherige Arbeiten
- 3 Erwägungen der Kommission





1 Text und Begründung

1.1 Text

[17.318]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Graubünden folgende Standesinitiative ein:

1. Das Grenzwachtpersonal sei an allen Standorten personell so auszustatten, dass es seine Aufgaben nach Massgabe der jeweils bestehenden Sicherheitssituation und entsprechend den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung wahrnehmen kann.
2. Beim GWK sei kein Personalabbau, sondern eine personelle Aufstockung mit materiell zeitgemässer Ausrüstung und Infrastruktur vorzunehmen, damit das Grenzwachtkorps die wachsenden Herausforderungen heute und in Zukunft im Bereich seiner Zoll- und Sicherheitsaufgaben sowie der illegalen Migration zufriedenstellend erfüllen kann.

[18.307]

Der Kanton Wallis reicht eine Standesinitiative ein, wonach die Bundesbehörden dringend ersucht werden, das Grenzwachtpersonal an allen Standorten personell so auszustatten, dass es seine Aufgaben nach Massgabe der jeweils bestehenden Sicherheitssituation und entsprechend den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung wahrnehmen kann.

Beim Grenzwachtkorps ist kein Personalabbau, sondern eine personelle Aufstockung mit materiell zeitgemässer Ausrüstung und Infrastruktur vorzunehmen, damit das GWK die wachsenden Herausforderungen heute und in Zukunft im Bereich seiner Zoll- und Sicherheitsaufgaben sowie der illegalen Migration zufriedenstellend erfüllen kann.

1.2 Begründung

[17.318]

Die Gewährleistung der Sicherheit ist eine der wichtigsten Kernaufgaben eines Staats. Das GWK ist das grösste zivile Sicherheitsorgan des Bundes und ist als bewährter Bestandteil der Sicherheitsarchitektur der Schweiz etabliert. Es sorgt aus Sicht der Kantone und der Bevölkerung für Sicherheit und Stabilität, nicht nur an der Aussengrenze der Schweiz, sondern auch im angrenzenden Landesinnern. Mit seinen Kontrollen von eingeführten Waren verhindert das GWK zudem ernsthafte Delikte wie Schmuggel (von Drogen, Waffen, Menschen usw.). Durch die massive Zunahme der Migration, insbesondere der illegalen, in den letzten Jahren in den meisten Grenzregionen der Schweiz werden das GWK und seine Mitarbeiter immer wieder an ihre Belastungsgrenzen gebracht. Um diese anhaltend unbefriedigende Situation in den Griff zu bekommen, sieht sich das GWK aufgrund der fehlenden personellen Mittel in der Einsatzplanung immer wieder dazu veranlasst, vorübergehend Personal aus betroffenen Regionen in noch akuter betroffene Regionen zu verschieben. Mit diesem Vorgehen werden zwar vorübergehend Lücken geschlossen, damit aber gerade wieder neue aufgerissen. Gleichzeitig wird auch die Bevölkerung in den Grenzregionen durch die einsatzplanerisch notwendigen Massnahmen massiv verunsichert. Diese Belastungssituation darf sich für das GWK nicht zu einem andauernden Zustand verfestigen, sondern soll mittel- und langfristig eine Ausnahme darstellen.

Die aktuellen und künftigen Gefahren und Risiken in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität, der irregulären Migration und der latenten Terrorgefahr können vom Kanton Graubünden nur partnerschaftlich mit dem GWK bewältigt werden. Das Sicherheitsumfeld wird in absehbarer Zeit herausfordernd bleiben. So zeigen die Zahlen, dass das GWK 2016 über 17 000 mehr rechtswidrige Aufenthalte registrierte und viermal mehr Wegweisungen vornahm als im Vorjahr. Der Kanton Graubünden ist wie alle Grenzkantone darauf angewiesen, dass das GWK ein starker Partner bleibt.



Beide Anliegen der vorliegenden Standesinitiative sind von den Kantonen gegenüber dem Bund wiederholt vorgebracht worden, wobei auch auf die Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und St. Gallen zu verweisen ist. Eine Umsetzung wird jedoch durch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Bundes verhindert. Das GWK ist nach Ansicht des Kantons Graubünden trotz des angespannten Bundeshaushalts aufzustocken und mit den notwendigen Mitteln zu versehen, damit es seinen Auftrag erfüllen kann. Nur so kann die staatliche Kernaufgabe der Gewährleistung der Sicherheit sachgerecht wahrgenommen werden. Das Grenzwachtpersonal soll gut ausgebildet, erprobt und mit materiell zeitgemässer Ausrüstung und Infrastruktur ausgerüstet sein, damit es die Herausforderungen bewältigen kann. Dies lässt sich nicht innerhalb weniger Monate oder eines Jahres bewerkstelligen. Aufgrund der Volatilität der Situation ist es nicht verantwortbar, das Dispositiv kurzfristig erst bei der nächsten Krise bzw. Ausnahmesituation zu verstärken. Entlastungen des GWK durch das Militär und private Institutionen, wie sie in der Diskussion vorgeschlagen wurden, sind zwar allenfalls sinnvoll, um kurzfristig bestehende Lücken zu schliessen. Langfristig ist jedoch eine schweizweite Aufstockung des GWK notwendig, um die Schlagkräftigkeit und Effizienz zu verbessern, was weitergehende Ressourcen und somit auch einen längeren zeitlichen Vorlauf bedeutet, jedoch für die Sicherheit an der Grenze unverzichtbar ist.

[18.307]

Der Kanton Wallis grenzt sowohl an Italien wie auch an Frankreich. Entsprechend kommt dem Schutz der Landesgrenze in unserem Kanton eine besondere Bedeutung zu. Vorwegzunehmen ist, dass gleichlautende Standesinitiativen wie die vorliegende in den Grenzkantonen St. Gallen (mit 66 zu 11 Stimmen) sowie Graubünden (mit 104 zu 0 Stimmen) mit Unterstützung der jeweiligen Regierungen von den kantonalen Parlamenten gutgeheissen und dem Bund überwiesen wurden. Im Tessin sind zurzeit gleiche Bestrebungen im Gang. Insbesondere der Gebirgskanton Graubünden hat aufgrund seiner topographischen Ähnlichkeit im Bereich des Grenzschutzes praktisch die gleichen Bedürfnisse wie das Wallis.

Neben den kantonalen Polizeikorps kommt dem eidgenössischen Grenzwachtkorps (GWK) eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Kriminaltourismus sowie der illegalen Migration und somit bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Schweiz zu. Durch die massive Zunahme der illegalen Einwanderung in den letzten Jahren werden die Mitarbeitenden des Grenzwachtkorps in den meisten Regionen der Schweiz an ihre Belastungsgrenze gebracht.

Der Bundeshaushalt rechnet in den nächsten Jahren mit einem hohen strukturellen Defizit. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017-2019 stehen Einsparungen in der Grössenordnung von rund 60 Millionen Franken pro Jahr an. Über die nächsten zwei Jahre werden diese zu einem Abbau von rund 500 bis 700 Stellen über zwei Jahre führen. Die Massnahmen beim Bundespersonal werden in der Regel durch die Departemente linear umgesetzt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit muss ein Teil der Einsparungen im Bereich der inneren Sicherheit realisiert werden. Damit rückt auch das GWK in den Fokus eines Personalabbaus. Dies zu einem Zeitpunkt, in welchem die Migrationsströme aus dem Süden zunehmen, die Lage im Nahen Osten fragil ist, Terroranschläge zum Alltag werden, die grenzüberschreitende Kriminalität nicht abreisst und das Bedürfnis nach Sicherheit in der Bevölkerung wächst.

Aus diesen Gründen darf beim GWK nicht weiter Personal abgebaut werden. Vielmehr müssen beim GWK neue Stellen für die bisherigen Kernaufgaben unter Berücksichtigung der steigenden Risiken und einer sich ständig ändernden Lage geschaffen werden. Auf einen weiteren Ausbau zu verzichten, wäre daher im Sinne des Grenzschutzes und unserer Landessicherheit fahrlässig und könnte sehr schnell zu prekären Zuständen führen. Einsparungen beim GWK können schnell hohe Folgekosten im Bereich der Migration nach sich ziehen. Aus Walliser Sicht wird gefordert, dass bei der Zuteilung der Ressourcen insbesondere auch die geografischen Gegebenheiten angemessen berücksichtigt werden.



2 Vorprüfungsverfahren und bisherige Arbeiten

Der Ständerat folgte am 25. September 2018 der Minderheit seiner Kommission und gab den beiden Initiativen mit 25 zu 19 Stimmen Folge. Die SiK-NR stimmte diesem Entscheid am 8. Oktober 2018 mit 20 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

In der Wintersession 2018 wurden die Standesinitiativen gemäss Artikel 117 in Verbindung mit Artikel 84 des Parlamentsgesetzes der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (SiK-SR) zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes zugewiesen.

Ebenfalls in der Wintersession 2018 bewilligten die beiden Räte im Rahmen des Voranschlags 2019 dem GWK 44 zusätzliche Vollzeitstellen (mit 135 zu 44 Stimmen bei 14 Enthaltungen im Nationalrat und mit 21 zu 20 Stimmen bei 1 Enthaltung im Ständerat).

Am 11. Februar 2019 behandelte die SiK-SR die beiden Standesinitiativen erneut. Weil das Parlament dem GWK in der vergangenen Wintersession 44 zusätzliche Vollzeitstellen zugesprochen habe und entsprechend das Mehrjahreskonzept des Bundesrates zur Aufstockung des GWK verwirklicht sei, erachtete die SiK-SR das Hauptanliegen der Standesinitiativen als erfüllt. Weiter sollte aus ihrer Sicht auf die laufenden Transformationsprozesse in der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) gesetzt werden: Durch das Programm Dazit und die damit zusammenhängende grundlegende Umstrukturierung der EZV sollen Effizienzsteigerungen erzielt und Ressourcen freigespielt sowie die Ausbildung der Grenzwacht und des Zollwesens von Grund auf reformiert werden. Es sei nicht zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt neues GWK-Personal anzustellen und auszubilden, welches dann wenig später umgeschult werden müsse. Von kurzfristigen und punktuellen Verschiebungen gelte es abzusehen, vielmehr solle die Planung mit mittel- und langfristigem Horizont und im Rahmen eines Gesamtkonzepts erfolgen. Nicht zuletzt könne aus den Anliegen der Standesinitiativen auch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf abgeleitet werden. Die SiK-SR beantragte ihrem Rat deswegen einstimmig, die beiden Standesinitiativen gemäss Artikel 113 Absatz 2 Buchstabe b des Parlamentsgesetzes abzuschreiben.

Der Ständerat folgte der SiK-SR am 6. März 2019 und entschied mit 20 zu 17 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Initiative 17.318, und mit 20 zu 16 bei 4 Enthaltungen, die Initiative 18.307 abzuschreiben.

Die SiK-NR beantragte ihrem Rat am 8. April 2019 mit 15 zu 9 Stimmen, dem Entscheid des Ständerates, die Standesinitiativen abzuschreiben, nicht zuzustimmen. Eine Minderheit (Sommaruga Carlo, Crottaz, Flach, Frei, Glättli, Graf-Litscher, Mazzone, Seiler Graf, Siegenthaler) beantragte, der Abschreibung zuzustimmen.

Die Mehrheit der SiK-NR kritisierte, dass der Bundesrat sich über die Beschlüsse des Parlamentes, die Aufstockung des GWK überdepartemental zu kompensieren, hinwegsetze und die Aufstockung des GWK zu langsam vornehme. Damit sei das Mehrjahreskonzept des Bundesrates zur Aufstockung des GWK weiterhin nicht verwirklicht. Die Probleme an der Grenze, wie der Migrationsdruck und der Kriminaltourismus, seien immer noch vorhanden. Vor diesem Hintergrund erachtete die Kommissionsmehrheit das Hauptanliegen der Standesinitiativen 17.318 und 18.307 weiterhin als unerfüllt.

Die Minderheit der SiK-NR verwies hingegen auf frühere Beschlüsse der beiden Räte, den Standesinitiativen der Kantone St. Gallen (17.311) und Basel-Stadt (15.311), die ähnliche Anliegen



verfolgten, keine Folge zu geben. Da die beiden Räte in der Wintersession 2018 dem GWK 44 zusätzliche Stellen gesprochen haben, sei das Aufstockungsanliegen zudem erfüllt. Weiter könne man den Statistiken keine bedeutende Verstärkung der kantonalen Polizeikorps entnehmen; auch die Kantone seien aber in der Pflicht, ihre polizeilichen Aufgaben an der Grenze zu erfüllen. Es gehe nicht an, dass diese lediglich an das GWK delegiert würden. Schliesslich entspreche der von den Standesinitiativen angeführte Migrationsdruck nicht mehr der Realität; die Lage habe sich seit 2015 beruhigt.

Der Nationalrat folgte am 11. Juni 2019 der Kommissionsmehrheit und stimmte der Abschreibung mit 124 zu 40 Stimmen bei 8 Enthaltungen nicht zu.

3 Erwägungen der Kommission

Vor ihrem Entscheid wurde die Kommission von den Verantwortlichen der EZV ausführlich über die Lage an der Grenze sowie über den Stand der Umsetzung des Projekts Dazit informiert. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass sich die Migrationslage im Jahre 2019 weiter beruhigt hat. Sowohl auf der zentralen als auch auf der westlichen Mittelmeerroute sind die Migrationszahlen stark zurückgegangen. Zudem könne die Schweiz nicht als ein primäres Zielland bezeichnet werden. Auch die Kriminalitätslage sei auf tiefem Niveau und stabil. Das Projekt Dazit schreite plangemäss – und sogar schneller und voraussichtlich finanziell günstiger – voran. Der Bundesrat habe sich am 10. April 2019 zudem positiv zur Weiterentwicklung der EZV geäussert. Somit wird die Eidgenössische Zollverwaltung künftig zum Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit und die heute getrennten Bereiche des Zoll und GWK verschmelzen zu einer neuen operationellen Einheit.

Die Kommissionsmehrheit nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass Dazit auf gutem Wege ist. Aus ihrer Sicht gilt es, zwingend auf diesen umfassenden Digitalisierungs- und Transformationsprozess zu setzen und mit einem mittel- und langfristigen Horizont zu planen. Die heutige Ausgangslage könne nicht mehr mit derjenigen verglichen werden, die die beiden Kantone zur Einreichung der Initiativen bewogen habe. Die EZV – und damit auch das Berufsbild des GWK – verändere sich von Grund auf und es wird ein weitaus flexiblerer Personalkörper geschaffen. Durch die Digitalisierung von Prozessen können künftig bei Bedarf auch mehr Personen an der Grenze eingesetzt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt, an dem die Migrations- und Kriminalitätslage stabil und der Transformationsprozess der EZV mit dem vorgesehenen Abbau von insgesamt 300 Stellen in vollem Gange sind, sei es schlicht nicht zielführend, zusätzliches GWK-Personal zu rekrutieren und dieses gemäss dem alten Berufsbild auszubilden. Hingegen wird sich die Kommission weiterhin regelmässig über die Lage an der Grenze und den Stand des Projekts Transformation der EZV informieren lassen. Vor diesem Hintergrund beantragt die Kommissionsmehrheit, an der Abschreibung festzuhalten.

Die Kommissionsminderheit erachtet das Mehrjahreskonzept des Bundesrates zur Aufstockung des GWK weiterhin als unerfüllt. Es gelte den Druck aufrechtzuerhalten und zu beurteilen, ob im Rahmen der grundlegenden Umstrukturierung der EZV tatsächlich umgesetzt werde, was die beiden Räte in der Wintersession 2018 beschlossen hatten. Aus diesem Grund beantragt sie, dem Beschluss des Nationalrats zuzustimmen und die Initiativen nicht abzuschreiben.