



25. Mai 2016

---

# **Rolle und zukünftiger Bestand des Grenz- wachtkorps**

Bericht in Erfüllung des Postulates 16.3005 der  
Sicherheitspolitischen Kommission des National-  
rats vom 26. Januar 2016

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
1.1	Stossrichtung des Postulats .....	3
1.2	Rolle des Grenzwachtkorps .....	3
1.3	Aufgaben der Eidgenössischen Zollverwaltung .....	4
<b>2</b>	<b>Temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen einzelner EU-Staaten</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Sich verändernde Flüchtlingsrouten</b> .....	<b>6</b>
3.1	Migrationslage Schweiz 2015.....	6
3.2	Die Migrationslage Schweiz im Umfeld sich verändernder Migrationsrouten .....	8
3.3	Prognosen zur Entwicklung der Migrationslage 2016 für die Schweiz .....	9
<b>4</b>	<b>Die Entwicklung der Bundesfinanzen (Stabilisierungsprogramm 2017–2019)</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Die Anforderungen an den Zoll (zusammenwachsende Wirtschaftsräume in den Grenzregionen)</b> .....	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Rekrutierungspotenzial (Vergleiche der Lohn- und Arbeitsbedingungen für das GWK mit ähnlichen Berufen / Aufgaben)</b> .....	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Die Möglichkeit des Einbezugs der Armee zur Unterstützung des GWK (Assistenzdienst)</b> .....	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Bestände</b> .....	<b>15</b>
8.1	Ausgangslage .....	15
8.2	Die Entwicklung der Bestände des GWK .....	16
8.3	Mehrjahreskonzept 2015 für eine Bestandeserhöhung des GWK .....	17
<b>9</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>19</b>
<b>Anhang 1: Überblick über den Leistungsausweis des GWK 2011-2015</b> .....		<b>20</b>

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Stossrichtung des Postulats

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SIK-N) hat auf Grund einer Standesinitiative des Kantons Basel-Landschaft (15.301) mit ihrem Postulat 16.3005 den vorliegenden Bericht in Auftrag gegeben. Der Bericht dient als Grundlage für die weiteren Arbeiten der Kommission. Er soll unter Berücksichtigung der neuen Herausforderungen an der Grenze und der sich ändernden Rahmenbedingungen den Auftrag des Grenzwachtkorps (GWK) und den zu dessen Erfüllung notwendigen Bestand prüfen.

Weiterhin hängt im Zusammenhang mit der Frage nach der angemessenen Dotierung des GWK die Motion Romano 12.3071 vom 5. März 2012 «Grenzwachtkorps aufstocken». Sie hat einen nationalen Fokus.

Der Bundesrat wird mit dem Postulat 16.3005 beauftragt, den Auftrag und den zu dessen Erfüllung notwendigen Bestand des Grenzwachtkorps angesichts neuer Herausforderungen an der Grenze und sich rasch verändernder Rahmenbedingungen zu prüfen (Ziff. 8 des vorliegenden Berichts) und darüber bis Ende Mai 2016 Bericht zu erstatten, namentlich unter Berücksichtigung:

- der temporären Wiedereinführung von Grenzkontrollen einzelner EU-Staaten (Ziff. 2);
- sich verändernder Flüchtlingsrouten (Ziff. 3);
- der Entwicklung der Bundesfinanzen (Stabilisierungsprogramm 2017-2019) (Ziff. 4);
- der Anforderungen an den Zoll (zusammenwachsende Wirtschaftsräume in den Grenzregionen) (Ziff. 5);
- von Rekrutierungsschwierigkeiten (Vergleiche der Lohn- und Arbeitsbedingungen für das GWK mit ähnlichen Berufen/Aufgaben) (Ziff. 6);
- der Möglichkeit des Einbezugs der Armee zur Unterstützung des GWK (Assistenzdienste) (Ziff. 7).

Mit dieser umfassenden Fragestellung ermöglicht es die SIK-N der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), die Arbeit des GWK umfassend zu würdigen und sie einzubetten in den Gesamtkontext der Leistungen der EZV. Die Rolle und der Auftrag der EZV – namentlich des GWK – können so in Beziehung zur gesamten Sicherheitslandschaft Schweiz gesetzt werden.

### 1.2 Rolle des Grenzwachtkorps

Das GWK ist der bewaffnete und uniformierte Teil der EZV<sup>1</sup>. Es ist das grösste zivile Sicherheitsorgan des Bundes und ist etabliert als bewährter Bestandteil der Sicherheitsarchitektur der Schweiz. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des GWK sind klar geregelt. Die Rolle des GWK wurde mehrfach geprüft (z.B. USIS<sup>2</sup>; im Rahmen der Assoziierung

---

<sup>1</sup> Das GWK findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 91 Abs. 2 Zollgesetz vom 18. März 2005, SR 631.0.

<sup>2</sup> Die «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) war ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen unter der Leitung der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) und des Präsidenten der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Aufgabe der Projektgruppe USIS war es, das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen, Mängel des damaligen Systems aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen. USIS sollte einerseits die Aufgabenteilung auf Bundesebene zwischen EJPD, EFD und VBS auf ihre Zweckmässigkeit zur künftigen Aufgabenbewältigung überprüfen. Andererseits sollte die Frage des zukünftigen Arbeitsbereichs und der Unterstellung des Grenzwachtkorps beantwortet werden.

der Schweiz an Schengen<sup>3</sup>; Bericht in Erfüllung des Postulats Malama<sup>4</sup>). Als Sicherheitsorgan an der Grenze verfügt das GWK über den grossen Vorteil, dass es in einem Prozess gleichzeitig zoll- und sicherheitspolizeiliche Kontrollen sowie Kontrollen im Migrationsbereich durchführen kann. Das GWK führt laufend Lage- und Risikoanalysen durch und kann so in seinen verschiedenen Handlungsfeldern Kontrollschwerpunkte setzen und rasch auf sich verändernde Situationen reagieren. Eine konkrete neue Entwicklung des Jahres 2015 ergab sich z. B. durch die neue Herausforderung für Grenzschutzbehörden, Jihad-Reisende zu erkennen, selbst wenn es sich um Schengen-Bürger handelt, die Reisefreiheit geniessen.

### 1.3 Aufgaben der Eidgenössischen Zollverwaltung

Die EZV wird mit einer Leistungsvereinbarung (LV) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) gesteuert. Die LV teilt das Aufgabenportfolio der EZV in die folgenden Leistungsgruppen auf:

- **Erhebung von Abgaben**  
Mehrwert-, Mineralölsteuer; Strassenverkehrs- und Nationalstrassenabgabe;
- **Sicherheit und Migration**  
Bekämpfung von Kriminalität und illegaler Migration, insbesondere mit den Mitteln der Personen-, Fahrzeug- und Sachfahndung; Aufdeckung von Dokumentenfälschungen; Aufdeckung von verbotenem Handel mit Kriegsmaterial, Waffen, zivil und militärisch verwendbaren Gütern sowie explosionsgefährlichen Stoffen;
- **Unterstützung des internationalen Handels**  
Umsetzung der Landwirtschaftspolitik, Immaterialgüterrecht;
- **Schutz von Gesundheit und Umwelt**  
Grenzsanitarische Kontrollen von Tieren und Pflanzen, Bekämpfung des illegalen Handels mit bedrohten Arten, Kulturgütern, gefälschten Medikamenten und Abfällen.

Das GWK trägt hauptsächlich im privaten Reiseverkehr zur Erfüllung all dieser Aufgaben bei. Es ist in allen Verkehrsarten tätig (Strassen-, Zugs-, Schiffs- und Luftverkehr<sup>5</sup>). Durch seine Präsenz an der Grenze und im Grenzraum überwacht es den grenzüberschreitenden Personen- und Warenfluss. Je nach Situation werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.

Anhang I bietet einen Überblick über die Entwicklung der Aufgriffe des GWK der letzten fünf Jahre. Er illustriert, dass das GWK mit den zusätzlichen Stellen, die ihm seit 2012 zugesprochen worden sind, auch höhere Erfolge erzielt hat. Der Anstieg ist insbesondere im Bereich der Sicherheit und Migration namhaft.

## 2 Temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen einzelner EU-Staaten

Das Abkommen von Schengen<sup>6</sup> gehört zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Die Schaffung eines Binnenraums ohne Grenzen, in dem der freie Verkehr von Personen und Waren gewährleistet ist, hat den Bürgern und der Wirtschaft grosse Vorteile gebracht.

---

<sup>3</sup> Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004, 5965, 6140ff.

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen». BBl 2012 4459.

<sup>5</sup> Auf den Flughäfen ist z. T. auch der zivile Zoll für die Warenkontrolle im Reiseverkehr zuständig.

<sup>6</sup> Massgebend für die Schweiz in diesem Zusammenhang ist das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungsabkommen, SAA), SR 0.362.31.

Angesichts des Ausmasses der grössten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg wurde das System in den letzten Monaten jedoch in seinen Grundfesten erschüttert. 2015 haben rund 1,8 Mio. Menschen die Schengen-Aussengrenzen irregulär überschritten<sup>7</sup> – so viele Flüchtlinge und Migranten wie nie zuvor. Dies zeigte schwerwiegende Mängel an einzelnen Abschnitten der Schengen-Aussengrenze auf und veranlasste einige Schengen-Staaten zu einer „Politik des Durchwinkens“. Dadurch konnte sich eine Route durch den westlichen Balkan bilden, über die tausende von Migranten rasch nach Norden gelangten. Als Reaktion darauf haben seit September 2015 acht Staaten des Schengen-Raums einseitig wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt. Es handelt sich dabei um Belgien, Dänemark, Deutschland, Ungarn, Österreich, Slowenien, Schweden und Norwegen. Sie alle beriefen sich darauf, dass sich aufgrund von unkontrollierten Sekundärbewegungen irregulärer Migranten eine Situation der schwerwiegenden Bedrohung ihrer inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung ergeben hatte.

In allen acht Fällen haben die Staaten ihren Beschluss zur einseitigen Wiederaufnahme der Binnengrenzkontrollen auf die Bestimmung des Schengener Grenzkodex (SGK)<sup>8</sup> betreffend Situationen, die sofortiges Handeln erfordern, gestützt (Artikel 25 SGK). Diese Bestimmung ermöglicht die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen für bis zu zwei Monaten. Da sich die Lage nicht nennenswert verbesserte, wurden diese Kontrollen anschliessend unter Berufung auf die Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes (SGK) verlängert. Demnach sind Binnengrenzkontrollen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten zulässig. Nachdem sich die sechsmonatige Frist in den betroffenen Staaten ihrem Ende näherte, empfahl die EU-Kommission den Staaten Deutschland, Österreich, Schweden, Dänemark und Norwegen am 4. Mai 2016, ihre Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen um weitere sechs Monate bis Mitte November 2016 zu verlängern. Damit rief die EU-Kommission zum ersten Mal Artikel 29 SGK an. Ausgenommen von der Empfehlung ist die Grenze am Brenner.

Die Schweiz ist verglichen mit anderen Staaten des Schengenraums in einer guten Position, weil sie aufgrund der Tatsache, dass ihre Landesgrenzen eine Zollgrenze bilden, ihre Grenzinfrastuktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat. Wenn andere Staaten von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sprechen, können sie mit ihren zusammengezogenen Mitteln insgesamt kaum eine grössere Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält.

Um bezüglich der Binnengrenzen eine Rückkehr zur Normalität einzuleiten, gab die Europäische Kommission am 4. März 2016 einen Fahrplan heraus, der wieder zu einer systematischen Anwendung der Regeln zurückführen soll. Der Erfolg des beschriebenen Kurses ist indes abhängig von anderen wichtigen Faktoren wie der erfolgreichen Umsetzung der gemeinsamen Erklärung zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016<sup>9</sup>, von der eine nachhaltige und substanzielle Verringerung des Zustroms irregulärer Migranten via die Westbalkan-Route erwartet wird.

---

<sup>7</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security; [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication\\_on\\_stronger\\_and\\_smart\\_borders\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf), Kapitel 1.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (konsolidierte Fassung), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

<sup>9</sup> Anlässlich des EU-Gipfels vom 17. und 18. März 2016 beschlossen die EU und die Türkei gemeinsame Handlungspunkte zur Kontrolle der irregulären Migration. Die Erklärung sieht vor, dass alle irregulären Migranten, die ab Sonntag, 20. März 2016 auf griechischen Inseln ankommen, zurück in die Türkei geschickt werden sollen. Damit wird insofern ein gesamteuropäischer Ansatz verfolgt, als für jeden zurückgenommenen syrischen Flüchtling jeweils eine syrische Person aus der Türkei im Rahmen des EU-Neuansiedlungsprogramms übernommen werden soll. Ausserdem fordert die Türkei Visumbefreiung für ihre Bürger sowie finanzielle Unterstützung.

Die Kommission hat ausserdem im Dezember 2015 einen ehrgeizigen Vorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache als Rechtsnachfolgerin von FRONTEX<sup>10</sup> vorgelegt. Diese aufgewertete Agentur soll spätestens bis Ende August 2016 operativ sein.

Der europäische Grenz- und Küstenschutz wird sich zusammensetzen aus einer (aus FRONTEX hervorgehenden) Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz und den für das Grenzmanagement zuständigen Behörden der Schengen-Staaten, die weiterhin das laufende Management der Aussengrenzen durchführen. Die Agentur soll bessere Instrumente als heute zur Verfügung haben, um Schengen-Staaten zum Ergreifen von erforderlichen Massnahmen aufzufordern.

Der neue europäische Grenz- und Küstenschutz wird u. a. über eine rasch mobilisierbare Reserve von 1'500 Grenzschutzbeamten verfügen, die innert weniger Arbeitstage eingesetzt werden können. Nach heutigem Stand der Verhandlungen sollte die EZV für diese Reserve 16 Grenzwächterinnen und Grenzwächter zur Verfügung halten. Ausserdem wird die Agentur erstmals in der Lage sein, selbst Ausrüstung zu erwerben und auf eine von den Schengen-Staaten bereitgestellte Reserve von technischer Ausrüstung zurückzugreifen. Bis 2020 wird die Zahl der ständigen Mitarbeiter der neuen Agentur zudem auf 1'000 ausgebaut.

Nicht zuletzt wird innerhalb der Agentur eine europäische Rückführungsstelle gegründet, die es ermöglichen wird, europäische Einsatzteams für Rückführungen mit Begleitpersonen, Beobachtern und Rückführungsfachleuten bereitzustellen. So soll für die effektive Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Schengenraum aufhalten, gesorgt werden. Um in Drittländern eine grössere Bereitschaft zur Aufnahme von Rückkehrern zu erreichen, wird ein europäisches Standard-Reisedokument für die Rückführung eingeführt.

Die Notwendigkeit einer solchen neuen Agentur für eine Verbesserung der Aussengrenzkontrolle wird durch alle Schengen-Staaten anerkannt. Mit ihrer Arbeit wird die Agentur auch zu einer Beruhigung der Migrationslage an der Schweizer Grenze beitragen. Eine Einigung zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament steht kurz bevor.

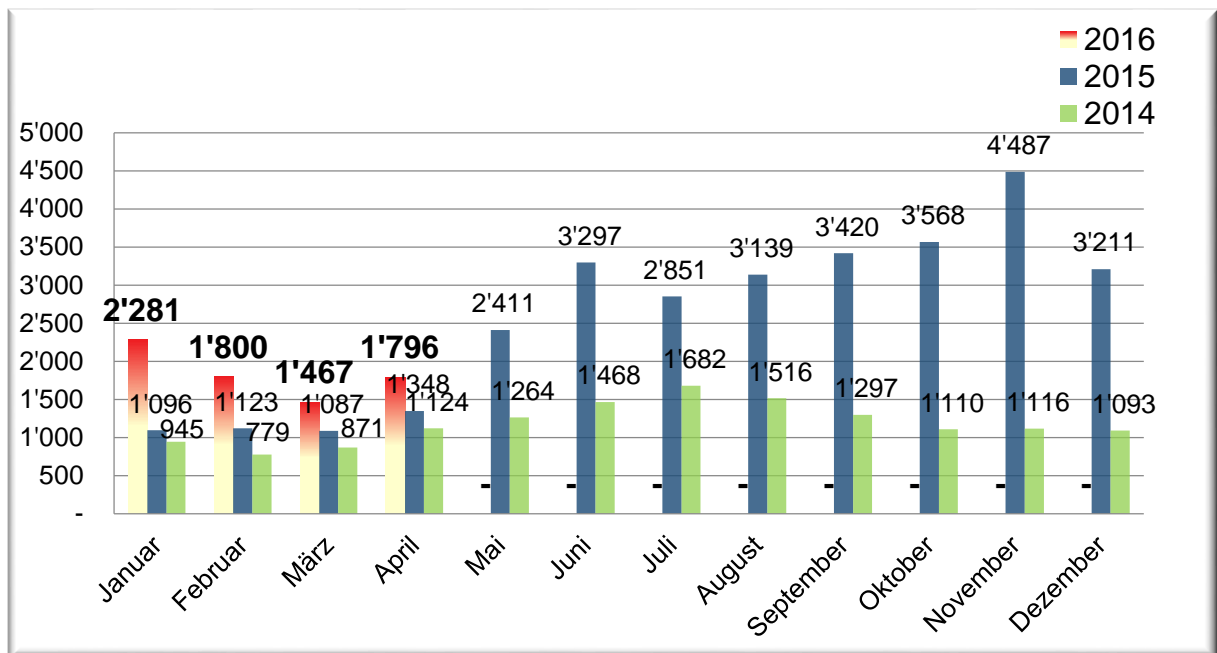
### **3 Sich verändernde Flüchtlingsrouten**

#### **3.1 Migrationslage Schweiz 2015**

Obwohl die Schweiz nicht zu den prioritären Destinationen der Migrantinnen und Migranten auf der Balkanroute gehört, stellte das GWK ab Mai 2015 eine starke Zunahme im Bereich der rechtswidrigen Aufenthalte fest. Zu diesem Zeitpunkt begann der Anstieg im Tessin (Chiasso) und verlagerte sich dann ab Juli 2015 verstärkt an die Ostgrenze (Bahnhof Buchs SG). Dies war die direkte Auswirkung davon, dass Mitte 2015 die Migrationsroute via den Balkan nach Ungarn, Österreich und Deutschland erstmals die Mittelmeerroute an Wichtigkeit übertraf.

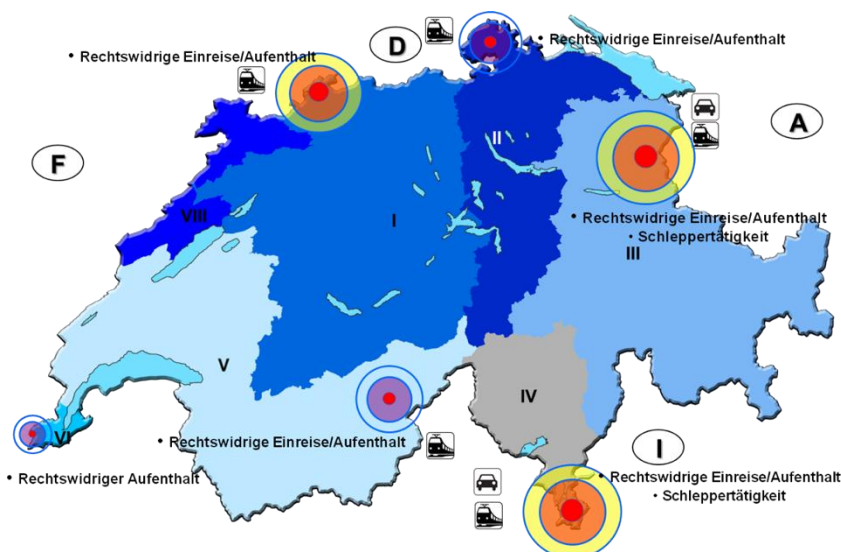
---

<sup>10</sup> FRONTEX ist die aktuelle europäische Grenzschutzagentur. Die Schweiz nimmt im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen an FRONTEX teil.



### AUFGRIFFE VON RECHTSWIDRIGEN AUFENTHALTERN DURCH DAS GWK

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich im letzten Jahr an der Schweizer Grenze fünf Grenzabschnitte herauskristallisiert haben, welche die Migrantinnen und Migranten bevorzugt für ihre Einreise in die Schweiz wählten. Diese Brennpunkte waren Chiasso, Buchs SG, Schaffhausen, Basel und Brig.



### BRENNPUNKTE AN DER SCHWEIZER GRENZE 2015

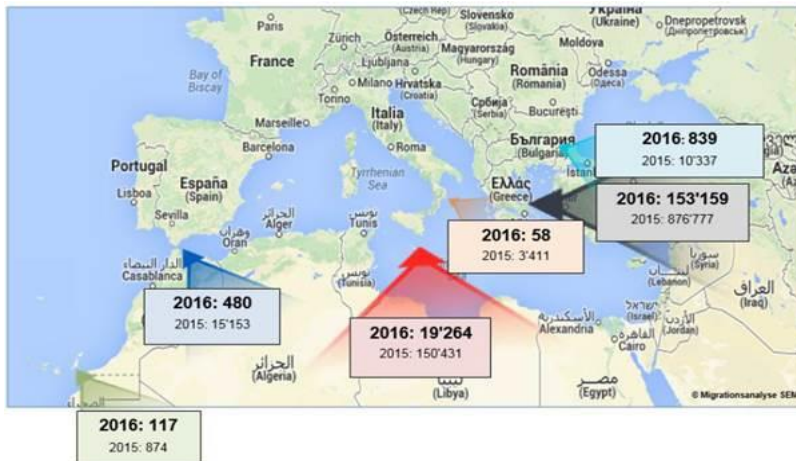
Die Migranten reisten vorwiegend mit der Bahn ein, was für eine gewisse Kanalisierung und Vorhersehbarkeit sorgte. Ein grosser Teil ersuchte um Asyl. Auf der Simplonlinie wurden hauptsächlich Migrantinnen und Migranten aufgegriffen, die versuchten, die Schweiz zu transitieren. Personen, die kein Asylgesuch stellten oder die Schweiz transitieren wollten, wurden gemäss Ausländergesetz aus der Schweiz weggewiesen. Einige konnten, gestützt auf bilaterale Rückübernahmeabkommen, direkt an die Behörden der Nachbarstaaten rückübergeben werden, aus denen sie eingereist waren. Dies war vor allem an der Grenze zu Italien sowie im Fall von Sekundärmigration aus Deutschland möglich.

### 3.2 Die Migrationslage Schweiz im Umfeld sich verändernder Migrationsrouten

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz 2016 vom anhaltenden Migrationsstrom stärker betroffen sein könnte als im Jahr 2015, ist gegeben. Die Migrationsströme reagieren sehr rasch auf sich verändernde Rahmenbedingungen. Personen, die ein Asylgesuch stellen, kann die Einreise nach geltendem Recht unabhängig von einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen nicht verweigert werden. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern (im Grundsatz) für sämtliche europäische Staaten.

Für die Schweiz sind aktuell zwei Migrationsrouten von Bedeutung. Es handelt es sich dabei um die zentrale Mittelmeerroute und die Balkanroute. Die Mittelmeerroute hat ab März 2016, aufgrund der saisonalen Bedingungen, wieder an Bedeutung gewonnen. Erste grössere Anlandungen / Anhaltungen wurden in den ersten zwei Wochen des Monats April in Süditalien festgestellt. Die Schweiz ist insbesondere an der Südgrenze (Raum Chiasso) von dieser Route betroffen. Hauptnationalitäten sind Eritrea, Somalia, Gambia, Nigeria und teils die Maghreb-Staaten.

Die Balkanroute wurde im Mai / Juni 2015 zur bedeutendsten und meist frequentierten Route. Hunderttausende Menschen begaben sich von der Türkei via Griechenland, Mazedonien, Serbien, Slowenien oder Ungarn nach Österreich und von dort weiter nach Deutschland und in andere westeuropäische Länder. Die Schweiz war insbesondere an der Ostgrenze betroffen. Hauptnationalitäten waren Syrien, Irak, Afghanistan und Pakistan.



#### MIGRATIONZAHLEN 01.01.-3.4.2016. QUELLE: LAGEZENTRUM ASYL SEM

Aktuell ist diese Route geschlossen bzw. unterbrochen und hat einen marginalen Einfluss auf die Schweiz. Wie sich die Situation im Verlaufe dieses Sommers entwickeln wird, ist jedoch schwierig vorauszusagen, insbesondere weil die Auswirkungen der Schliessung der Westbalkanroute sowie der Erklärung zwischen der EU und der Türkei noch nicht vollständig klar sind. Weitere Einflussfaktoren sind die praktische Umsetzung der beschlossenen Um- und Neuansiedlung von Flüchtlingen durch die EU sowie die künftige Umsetzung des Dublin-Abkommens.

Das Staatsekretariat für Migration (SEM) und das GWK gehen, gestützt auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre, davon aus, dass die Migration in die Schweiz ab dem Frühling wieder zunehmen wird. Es spielen jedoch verschiedene Faktoren eine Rolle für die Entwicklung der Situation:

#### – Situation in den Herkunftsländern

Die Lage ist in vielen Ländern des Mittleren und Nahen Ostens sowie in Staaten Afrikas geprägt von instabilen politischen oder wirtschaftlichen Verhältnissen oder kriegerischen Auseinandersetzungen. Die entsprechende Situation kann sich jederzeit ändern.



– **Geografische Lage**

Personen, die via Nordafrika nach Europa migrieren, nutzen in der Regel die westafrikanische Route (via Kanarische Inseln), die westliche (via Spanien) oder die zentrale Mittelmeerroute (via Italien).

Personen, die via Türkei aus dem Mittleren und Nahen Osten nach Europa migrieren, nutzen in der Regel die östliche Mittelmeerroute (via Griechenland) und dann weiter die westliche Balkanroute (via Ungarn, Kroatien). In seltenen Fällen nehmen sie den Weg über Weissrussland oder die Ukraine auf die Osteuroparoute (via Polen, Ungarn, Slowakei, Rumänien, Litauen, Estland, Lettland und Finnland). Es sind jedoch auch Ausweichbewegungen möglich, z. B. vom Balkan via Adria nach Italien usw.

– **Massnahmen der betroffenen Staaten**

Beeinflusst wird das Migrationsverhalten auch von den Massnahmen der europäischen Staaten oder der Staaten, in welchen die Migrantinnen und Migranten einen Zwischenhalt einlegen. Einflussfaktoren können z. B. die Wiedereinführung von systematischen Grenzkontrollen nach Artikel 25ff des SGK oder andere Grenzschutzmassnahmen, Änderungen in der Aufnahme- oder Asylpraxis sowie das Verhalten der einheimischen Bevölkerung sein.

– **Persönlicher Entscheid**

Schliesslich sind auch die persönliche Situation der Migrantinnen und Migranten vor Ort sowie der persönliche Entscheid ausschlaggebend für das Migrationsverhalten. Stammen sie aus dem gleichen Land oder Kulturkreis stehen sie oft miteinander in Kontakt und informieren sich gegenseitig über ihre Situation oder weitere die Migration betreffende Möglichkeiten. Daher erfolgt die Migration in der Regel auch in diesen Gruppen. Häufig geschieht dies auch aufgrund von Falschinformationen, die von Schleppern verbreitet werden, um Hoffnungen zu wecken und zur Migration zu verleiten. Zudem fallen die Entscheide oft kurzfristig.

### 3.3 Prognosen zur Entwicklung der Migrationslage 2016 für die Schweiz

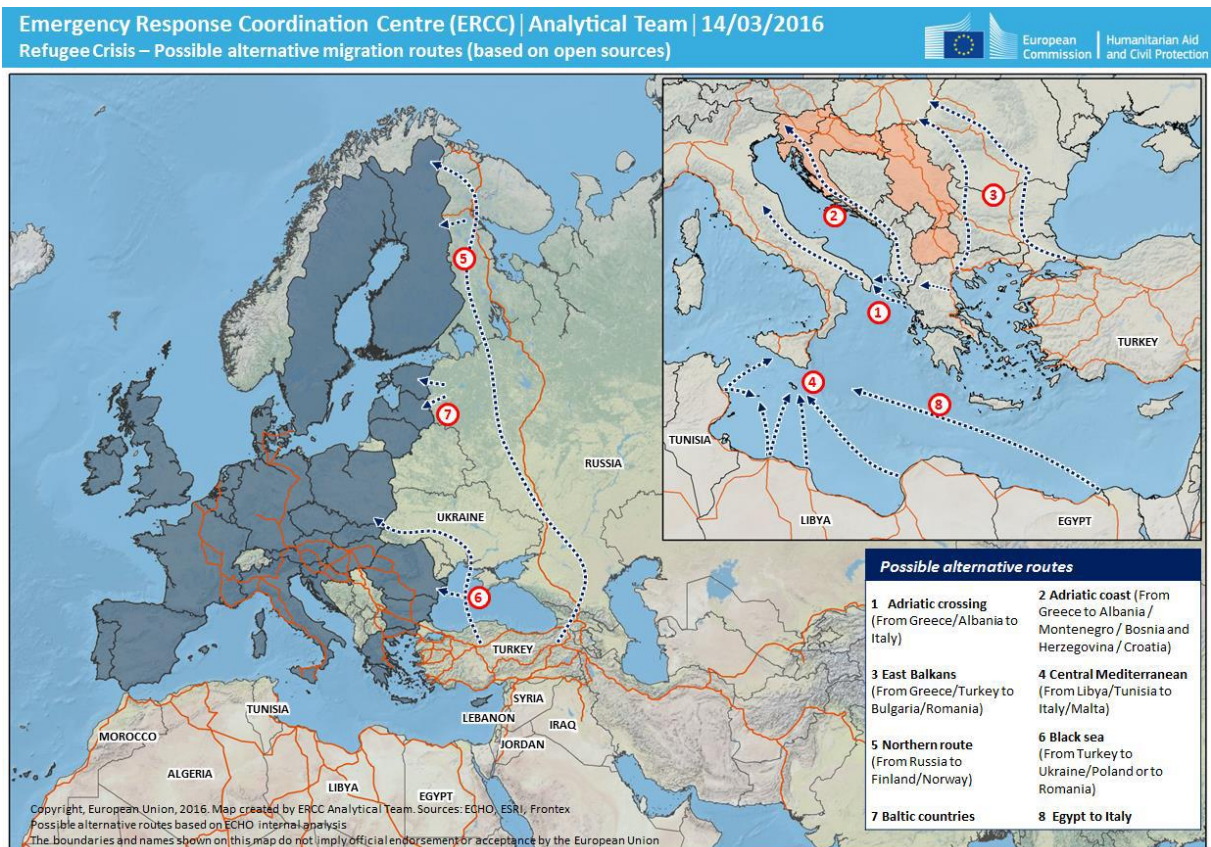
Trotz Unsicherheit aufgrund zahlreicher Variablen schätzen das SEM und das GWK die Entwicklung der Migration für das Jahr 2016 wie folgt ein: Anhand der aktuellen Lage sowie der Erkenntnisse aus den Vorjahren kann davon ausgegangen werden, dass es im Frühsommer wiederum zu einer signifikanten Zunahme der Aufgriffe von Migranten und Asylbewerbern an unseren Landesgrenzen kommen wird. Dies insbesondere an der Südgrenze (Einfluss Mittelmeerroute). Dabei werden in einer ersten Phase die Migranten aus Afrika (Eritrea, Gambia, Nigeria) das Schwergewicht bilden. 2015 erreichte diese Welle in den Monaten Juni bis August ihren Höhepunkt mit Spitzenwerten von gegen 2'000 Personen pro Monat. Bis Mitte Mai (Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts) war die bereits für den Frühling zu erwartende Zunahme allerdings moderat.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird der Flüchtlingsstrom von Syrien nach Griechenland durch die schrittweise Umsetzung der Massnahmen aus der Erklärung zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016 verlangsamt werden. Es werden daher künftig keine grossen, sich unkontrolliert fortbewegenden Migrationsströme auf der Balkan-Route mehr erwartet. Es ist derzeit aber nicht möglich, eine fundierte Prognose betreffend der zu erwartenden Zahlen oder einer Umlenkung des Migrationsstroms abzugeben. Was mit den aktuell über 50'000 in Griechenland<sup>11</sup> blockierten Flüchtlingen mehrheitlich syrischer, irakischer und afghanischer Herkunft geschehen wird, ist derzeit ebenfalls nicht vorhersehbar.

---

<sup>11</sup> Derzeit halten sich in Griechenland zwischen 40'000 und 50'000 Migrantinnen und Migranten auf, davon knapp 9'000 Personen auf den Inseln Lesbos, Chios und Samos, rund 12'000 in Athen und Piräus und ungefähr 10'500 in der Umgebung von Idomeni an der griechisch-mazedonischen Grenze.

Die folgende Grafik zeigt mehrere weitere mögliche Alternativrouten auf. Sollte sich eine Alternativroute über Albanien nach Italien entwickeln, kann analog der Entwicklung im Jahr 2015 voraussichtlich davon ausgegangen werden, dass eine Mehrheit der Migranten aus Syrien als primäres Zielland nicht die Schweiz, sondern Deutschland und die skandinavischen Staaten wählen wird. Die Schweiz könnte jedoch von versuchter „Transitmigration“ betroffen sein. Für Migranten aus Irak und Afghanistan dürfte die Schweiz allerdings unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Flüchtlingsrouten vermehrt zum Zielland werden. Dies ist insbesondere zu erwarten, da Deutschland die Aufnahmebedingungen letztes Jahr verschärft hat und Österreich Vorbereitungen trifft, sich mit baulichen Massnahmen, z. B. am Brenner, stärker gegen Migration aus dem Süden abzuschotten.



#### MÖGLICHE ALTERNATIVE MIGRATIONSROUTEN (QUELLE FRONTEx)

Zusammenfassend lässt sich nach jetzigem Kenntnisstand voraussagen, dass die Schweiz diesen Sommer von den Migrationsbewegungen über die traditionelle Mittelmeerroute wiederum stark betroffen sein wird. Das SEM geht für das Jahr 2016 als Plangrösse von gleich vielen neuen Asylgesuchen wie 2015 aus.

#### 4 Die Entwicklung der Bundesfinanzen (Stabilisierungsprogramm 2017–2019)

Ab dem Jahr 2017 soll der Haushalt mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 um rund eine weitere Milliarde entlastet werden. Die Umsetzung der darin enthaltenen 25 Massnahmen, hauptsächlich auf der Ausgabenseite, betreffen sämtliche Aufgaben des Bundes. Auch beim Personal und bei den Verwaltungsausgaben des Bundes sind Einsparungen vorgesehen. Damit schafft der Bundesrat die Grundlage für die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse in der laufenden Legislatur. Die Folgen sind eine Verlangsamung des Ausgabenwachstums und eine Verlangsamung der Ausgaben im Eigenbereich des Bundes (Personal, Sach- und Betriebsaufwand, Investitionen der Verwaltung). Neue Vorhaben oder ein Ausbau bei bestehenden Leistungen sind nur mit einer Gegenfinanzierung möglich.

Die EZV muss von 2017–2019 jährlich Kosten im Umfang von ca. 20 Millionen Franken einsparen. Davon werden ca. 7 Mio. Franken auf den Personalbereich entfallen. Dies entspricht

rund 52 Vollzeitstellen. Im personellen Bereich wurde das GWK von den Sparmassnahmen ausgenommen. Anstelle des GWK wurden die restlichen Teile der EZV angehalten, die Kürzungsleistungen bei den Querschnittsfunktionen und dem zivilen Zollpersonal zu erbringen. Der Grund dafür waren die Sicherheits- und Migrationslage sowie die fast zeitgleich erfolgten Stellenaufstockungen beim GWK, die nicht zuletzt vom Parlament angestossen worden waren.

Auch wenn das GWK keinen Sparbeitrag beim Personal erbringen musste, kann eine Beeinträchtigung der vom Korps erbrachten Sicherheitsleistung durch die Stabilisierungsmassnahmen nicht vollständig ausgeschlossen werden. Da das GWK ein Bestandteil der EZV ist, sind die Querschnittsfunktionen seit jeher sehr eng gestaltet worden. Essentielle Dienstleistungen wie die Informatik, die Beschaffung von technischen Hilfsmitteln, die Logistik und die Erstellung von Infrastruktur werden aus naheliegenden Gründen zentral erbracht. Nur ganz wenige ausgewählte Dienstleistungen aus den Bereichen Material, Technik, Personal und Controlling werden von spezialisierten Zellen innerhalb des GWK beigesteuert.

Daneben darf nicht vergessen werden, dass auch der zivile Zoll eine wichtige Rolle im Bereich der Sicherheit spielt. Zu den Bereichen, in denen der zivile Zoll gemäss etablierter Arbeitsteilung zwischen Reise- und Warenverkehr die Führerschaft hat, gehören die Sicherung der Lieferkette, die Sicherstellung der Fahrtüchtigkeit ausländischer Lastwagen, die Untersuchungen von Containern, z. B. auf Betäubungsmittel, die Aufdeckung von gefälschten Medikamenten, die Produktesicherheit von Spielzeug, die Lebensmittelsicherheit sowie der Schutz vor eingeschleppten Schädlingen oder Tier- und Pflanzenseuchen. Der Handel mit gefälschten Produkten macht laut der neusten Studie der OECD mittlerweile 2,5% des globalen Warenverkehrs aus.<sup>12</sup> Darunter befinden sich nicht nur falsche Luxusprodukte, sondern auch gefälschte Medikamente mit unwirksamen, falsch dosierten oder sogar gesundheitsschädlichen Inhaltsstoffen, welche ahnungslose Kunden über das Internet bestellen. Das Ausmass, in dem sich kriminelle Netzwerke mit dem Handel von illegalen und illegitimen Produkten finanzieren, ist beunruhigend, wie eine weitere neue Studie der OECD belegt.<sup>13</sup> Die EZV sucht nach Wegen, die Kürzungsleistungen, die sie beim zivilen Zoll zu erbringen hat, ausschliesslich durch Effizienzsteigerungen zu erreichen. Sie kann aber Beeinträchtigungen der Sicherheit nicht vollständig ausschliessen.

## **5 Die Anforderungen an den Zoll (zusammenwachsende Wirtschaftsräume in den Grenzregionen)**

Die EZV nimmt eine wesentliche Rolle zu Gunsten der Wertschöpfungskette von Unternehmen mit grenzüberschreitendem Warenverkehr wahr. Um ihre Produkte möglichst konkurrenzfähig und zeitnah produzieren oder liefern zu können, optimieren Unternehmen ihre Logistik laufend und digitalisieren den Informationsfluss. Die zusammenwachsenden Wirtschaftsräume in den Grenzregionen zeichnen sich durch Entwicklungen wie "just-in-time" Produktion, Veredelungsverkehr und steigende Grenzgängerzahlen aus. Kaum ein anderer Wirtschaftsraum in Europa dürfte für Grenzgänger so attraktiv sein wie die Schweiz. Neben dem Angebot an offenen Stellen für qualifizierte Arbeitnehmer hat sich das Gefälle zwischen Lebenshaltungskosten im nahen Ausland und Lohnkosten in der Schweiz mit dem starken Franken weiter zu Gunsten der Grenzgänger entwickelt. Diese Entwicklung führt zu vermehrtem grenzüberschreitendem Verkehr und verlangt von den Grenzkontrollorganen, Infrastruktur und Arbeitsabläufe bereitzustellen, welche den Verkehr nicht behindern.

---

<sup>12</sup> OECD: «Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact»; Paris, 2016.

<http://www.oecd.org/governance/trade-in-counterfeit-and-pirated-goods-9789264252653-en.htm>

<sup>13</sup> OECD: «Illicit Trade: Converging Criminal Networks»; Paris, 2016.

<http://www.oecd.org/gov/risk/charting-illicit-trade-9789264251847-en.htm>

Täglich überqueren mehr als 750'000 Personen, 350'000 Fahrzeuge und 21'000 Lastwagen die Schweizer Grenze. Damit dürfte die Schweiz nicht nur proportional sondern auch in absoluten Zahlen weltweit eines der Länder mit dem höchsten grenzüberschreitenden Verkehr sein. Zum Vergleich: Die USA zählen pro Tag 270'000 Fahrzeuge, welche ihre Grenzen überqueren und 992'000 Reisende, von denen 280'000 auf den Flughäfen eintreffen.<sup>14</sup>

Wenn alle Lastwagen, die nach Aufhebung des Nachtfahrverbots die Schweizer Läden mit Frischwaren beliefern oder die Fabriken „just-in-time“ mit Präzisionsteilen für die Fertigung von Industriewaren versorgen, vor den Grenzübergängen im Stau stünden, weil die Kontrolle der Privatfahrzeuge mit Grenzgängern nicht effizient abgewickelt werden kann, wäre der Schaden für die Wirtschaft gross. Um hier angesichts der oft beengten Platzverhältnissen an den Grenzübergängen eine möglichst hindernisfreie Abwicklung zu gewährleisten, ist die EZV im Bereich der Bauten gefordert, mit innovativen, finanzierbaren Lösungen aufzuwarten.

Die Anforderungen an die EZV sind in allen im Leistungsauftrag enthaltenen Produktgruppen sehr hoch: Sie soll einen möglichst umfassenden Filter an der Grenze sicherstellen – dies bei stets zunehmendem Verkehr. Gleichzeitig soll dieser Filter aber so wenig wie möglich spürbar sein und den grenzüberschreitenden Verkehr nicht beeinträchtigen. Die EZV begegnet dieser Herausforderung mit grossen Investitionen in die Risikoanalyse und den ihr zugrunde liegenden Datensammlungen sowie der Erstellung von gezielten Nachrichtenbulletins für die Mitarbeitenden an der Front.

Die folgenden Zahlen geben einen Einblick in das Geschehen an der Schweizer Grenze pro Tag (Durchschnitt im Jahr 2015):

- 21'000 LKW haben die Schweizer Grenze passiert (Ein- und Ausreise);
- 96'900 Zollabfertigungen wurden im Handelswarenverkehr durchgeführt;
- 750'000 Personen und 350'000 Personenwagen sind in die Schweiz ein- oder ausgereist;
- 1'547 Zollabfertigungen wurden im privaten Reiseverkehr vorgenommen;
- die EZV hat zu Gunsten der Bundeskasse 59,4 Millionen Franken eingenommen;
- Waren im Wert von 664,9 Millionen Franken wurden importiert und Waren im Wert von 764,9 Millionen Franken exportiert.

43% der Sendungen (wertmässig) aus der Schweiz sind für die EU bestimmt. Umgekehrt stammen 64% der Sendungen, die in die Schweiz importiert werden, aus der EU. Das Nachbarland Deutschland steht an der Spitze der Handelspartner.

Im Reiseverkehr bekommt das GWK vor allem den hohen Frankenkurs zu spüren, der neben den bereits hohen Preisen in der Schweiz zu einer zusätzlichen Attraktivität des Einkaufstourismus geführt hat. Damit verbunden ist nicht nur ein markanter Anstieg der Anzahl von Veranlagungen, sondern auch die Notwendigkeit, vermehrt Kontrollen durchzuführen, um Schmuggel aufzudecken bzw. zu verhindern. Diese zusätzliche Herausforderung ist dort besonders spürbar, wo – wie z. B. in Basel und Genf – grenzüberschreitende Wirtschaftsräume mit direkten Verbindungen durch städtische öffentliche Transportmittel entstanden sind.

Im Handelswarenverkehr kommt der EZV eine zentrale Rolle zu. Sie muss gleichzeitig den Schutz der Schweizer Wirtschaft gewährleisten und den internationalen Handel unterstützen. Zur Steigerung der Attraktivität des Standorts Schweiz muss ein besonderer Fokus auf die Bedürfnisse der Wirtschaft gelegt werden. Die angespannte Wirtschaftslage zwingt ausserdem die Schweizer Unternehmen, ihre Kosten immer mehr zu reduzieren. Aus diesem Grund verlangen sie einen möglichst einfachen Zollprozess.

Die Zollstellen sind für den Transitverkehr grundsätzlich von 05.00 - 22.00 Uhr geöffnet. Ausserhalb dieser Zeiten führt das Grenzwachtpersonal für Sendungen, die auch während des

---

<sup>14</sup> US Customs and Border Protection, Zahlen 2013, Präsentation der Botschaft der USA in Bern.

Nachfahrverbots befördert werden dürfen, das Transitverfahren durch. So können beispielsweise Waren einem sogenannten zugelassenen Empfänger zugeführt werden und ab dort ordentlich verzollt werden. Ausserdem verzollt das Grenzwachtpersonal gelegentlich kleine Mengen von Handelswaren ausserhalb der Öffnungszeiten der Zollstelle. Die Nutzung dieser Synergien ist umso wichtiger, als beim zivilen Zoll bereits im Rahmen des aktuellen Stabilisierungsprogramms (s. Ziff. 4) und anlässlich von früheren Konsolidierungsprogrammen Personal eingespart werden muss resp. musste.

Von entscheidender strategischer Bedeutung sind aus Sicht der EZV die Gesamterneuerung und Modernisierung der IT-Landschaft der gesamten EZV, der Ausbau bzw. der Neubau einer zentralen Ausbildungsinfrastruktur sowie die Erstellung von vier regionalen Kontrollzentren (Tessin, Rheintal, Basel und Romandie).

Die Gesamterneuerung und Modernisierung der IT-Landschaft der EZV ist notwendig, um die Anforderungen von Kunden, Bundesstellen und Mitarbeitenden zur Erfüllung des eigenen Auftrags auch in Zukunft erfüllen zu können.

Ziel ist eine integrierte Systemlandschaft mit systematischer Selbstdeklaration durch die Kunden der Zollverwaltung, Auswertungsmöglichkeiten durch die Risikoanalyse und optimaler mobiler Unterstützung der Mitarbeitenden und Kunden der EZV. Die integrierte Datennutzung und die Bedeutung von mobilen Arbeitsmitteln nehmen in der gesamten EZV zu. Der Ausbau der bestehenden Möglichkeiten wird die Produktivität und Wirksamkeit der Arbeit der EZV deutlich steigern. Mitarbeitende sollen von administrativen Tätigkeiten entlastet werden, damit sie für gezielte Kontrollaktivitäten eingesetzt werden können.

## **6 Rekrutierungspotenzial (Vergleiche der Lohn- und Arbeitsbedingungen für das GWK mit ähnlichen Berufen / Aufgaben)**

Die Rekrutierung des GWK ist, seit sein Etatbestand regelmässige Erhöhungen erfahren hat, ein intensiver Prozess, wobei die zur Verfügung stehenden Ausbildungskapazitäten regelmässig ausgeschöpft werden. Jährlich werden zwei Grenzwachtschulen (Januar / Juli) mit jeweils zwischen 68 und 88 Aspiranten geführt. Synergien zwischen den Ausbildungen des zivilen Zolls und des GWK werden genutzt. Die Suche nach Aspiranten ist aufgrund der anhaltend hohen Rekrutierungszahlen anspruchsvoll, jedoch konnten bis heute die festgelegten Quoten stets erreicht bzw. genügend qualifizierte Personen rekrutiert werden. Nur in der Region Genf bestehen grössere Probleme, was einerseits mit den erhöhten Rekrutierungsanstrengungen der Westschweizer Polizeikorps in den letzten Jahren und andererseits mit dem Dienst auf dem Flughafen Genf zu tun hat.

Aufgrund der gestiegenen Anforderungen, die an einen Grenzwächter oder eine Grenzwächterin gestellt werden sowie eines Vergleiches der Lohn- und Anstellungsbedingungen zwischen dem GWK und ähnlichen Berufen (Polizist, Militärpolizist) wurde im Jahr 2013 vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) eine Höhereinreihung in die Lohnklasse 15 für Grenzwächter empfohlen und anschliessend umgesetzt. Gewisse operative Kaderfunktionen konnten in der Folge ebenfalls leicht angehoben werden.

Für die Evaluation der Einreihung des Funktionsbilds Grenzwächter/Grenzwächterin erhob das EPA im Jahr 2013 Vergleichsdaten bei sechs Polizeikorps. Hierbei zahlten vier Kantone im Jahr 2013 ihren Polizisten höhere Grundlöhne als die Bundesverwaltung den Grenzwächtern. Mit der Höhereinreihung des Stellenprofils Grenzwächter um zwei Lohnklassen liessen sich die Löhne an den Vergleichsmarkt annähern. Die Löhne zweier weiterer zum Vergleich herangezogener Kantone waren im Jahr 2013 in einem Fall vergleichbar und im zweiten Fall tiefer als diejenigen des GWK. Das Lohnniveau ist allerdings bei der Wahl des Arbeitgebers nur ein Aspekt unter vielen.

Allerdings hat das Besoldungssystem des Bundes im letzten Jahr Veränderungen erfahren, deren Auswirkungen auf die Aussichten des GWK, Personal zu rekrutieren und zu halten, noch nicht abschliessend beurteilt werden können. Sie haben das Potenzial, die Errungenschaften

der Lohnklasse 15 in den Augen der Betroffenen herabzusetzen. Eine konkrete Herausforderung besteht darin, dass der Lohnanstieg der jungen Angehörigen des GWK signifikant gebremst wurde. So erreicht beispielsweise ein 20-jähriger Grenzwächter mit dem aktuellen tiefen prozentualen Lohnanstieg das Maximum seiner Lohnklasse bei normalem Lohnanstieg erst nach 23-44 Jahren (Beurteilungsstufe 3, d.h. 1-2%). Diese Änderungen betreffen zwar alle Angestellten des Bundes. Die EZV hat jedoch Hinweise darauf, dass gerade junge Mitarbeitende in niedrigen Lohnklassen, die vergleichsweise tiefe Einstiegsgehälter haben, sensibel auf diese Veränderung der Rahmenbedingungen reagieren. Die EZV erachtet es nun als prioritäres Ziel, ihre sehr gut ausgebildeten Mitarbeitenden langfristig zu halten, so dass nicht über die natürliche Fluktuation hinaus nachrekrutiert werden muss.

## **7 Die Möglichkeit des Einbezugs der Armee zur Unterstützung des GWK (Assistenzdienst)**

Das GWK pflegt eine jahrzehntelange, bewährte Zusammenarbeit mit der Armee. Insbesondere die Unterstützung durch die Armee im Bereich des Lufttransportes und der Luftüberwachung (Drohnen / FLIR-Helikopter) sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Logistik bilden wichtige Elemente des Supports für den ordentlichen Einsatz.

Im Rahmen des Assistenzdiensteinsatzes „LITHOS“ wurde das GWK bereits von 1998 bis 2012 durch Armeeangehörige im Sicherheitsbereich unterstützt. Damit sollten damals die knappen Personalressourcen des GWK kompensiert werden. In Spitzenzeiten (2003) wurde das GWK mit bis zu 290 Angehörigen des Berufspersonals der Armee unterstützt. Ein Transfer von finanziellen oder personellen Ressourcen der Militärischen Sicherheit (MilSich) zum GWK stand nicht zur Diskussion, da der Verzicht auf Weiterführung des Assistenzdiensteinsatzes auf Ende 2012 nicht zuletzt auch mit den dem VBS auferlegten Sparmassnahmen (Umsetzung u. a. durch einen Stellenabbau bei der MilSich) sowie mit dem Bedarf der Armee an ihren eigenen Mitteln zusammenhing. Als Ausgleichsmassnahme für die Beendigung des Einsatzes wurden dem GWK 2012 jedoch 24 Stellen zugesprochen.

Aufgrund der Migrationslage in Europa wurden das VBS und das EFD im Frühjahr 2016 vom Bundesrat beauftragt, eine Eventualplanung für einen subsidiären Einsatz der Armee im Bereich von Sicherheits- und Logistikaufgaben mit einem Mitteleinsatz von maximal 2'000 Angehörigen der Armee zugunsten des GWK vorzunehmen.

Das GWK kann mehrere hundert Asylsuchende oder illegale Aufenthalter pro Tag abfertigen. Dabei erfasst es die Fingerabdrücke von Personen zum Abgleich mit dem nationalen AFIS-System und überprüft die Personen in den Polizeidatenbanken (RIPOL/SIS) bevor sie für das weitere Verfahren ans SEM übergeben werden. Das GWK leistet so seinen Beitrag, damit kein Asylsuchender ohne Sicherheitsprüfung an einen Kanton übergeben wird und sich kein Jihad-Reisender unerkannt unter die Migranten mischen kann. Ausserdem sichert das GWK Sachbeweise für das Asylverfahren (z. B. Reisedokumente) und stellt sicher, dass Personen, die ins Asylverfahren gelangen, weder Waffen noch jihadistisches Propagandamaterial mit sich führen. Für weitere präventive Schritte in diesem Zusammenhang sorgen andere Sicherheitsbehörden des Bundes und der Kantone.

Das Eintreffen von mehreren tausend Asylsuchenden oder illegalen Migranten innerhalb eines Tages oder unvorhersehbare Faktoren können dazu führen, dass das GWK diesen Prozess nicht mehr innert Frist bewältigen kann. Ein solcher Faktor kann z. B. die Einreise einer Vielzahl von Migrantinnen und Migranten über unterschiedlichste Wege oder sogar die grüne Grenze sein. Zusammen mit dem SEM hat das GWK deshalb drei konkrete Eskalationsszenarien definiert. Im Extremszenario, welches von 30'000 Grenzübertritten innert weniger Tage ausgeht, ist das GWK auf externe Unterstützung angewiesen. In diesem Fall würde die Armee für einen subsidiären Einsatz bereitstehen.

In ausserordentlichen Lagen kann die Armee zivile Behörden im Assistenzdienst unterstützen, sofern die konkrete Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, sie in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen.

Die gesetzlichen Grundlagen für einen solchen subsidiären Einsatz finden sich im Militärgesetz (MG)<sup>15</sup> und in der Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (VGD)<sup>16</sup>. Für den Einsatz von Angehörigen der Armee zur Unterstützung des GWK gilt der Grundsatz, dass das GWK die Einsatzverantwortung trägt, während die Führungsverantwortung beim militärischen Kommandanten bleibt.<sup>17</sup>

Der Bundesrat hat dem VBS am 20. April 2016 den Auftrag erteilt, die Planung für den Einsatz von maximal 2'000 Angehörigen der Armee voranzutreiben, wobei 1'300 zur Unterstützung des GWK und 700 für andere zivile Behörden zur Verfügung stehen sollen. Zusätzlich wird ein Bataillon als Reserve für den Bedarfsfall bereitgehalten. Ungeachtet dieser hohen Zahl an bereitgestellten Mitteln geht die EZV davon aus, dass bereits 50 Angehörige der Armee bei der Bewältigung einer ausserordentlichen Migrationslage im Raum Chiasso den entscheidenden Unterschied machen können.

Der Armee können insbesondere Aufgaben im Bereich der Überwachung der grünen Grenze und des Zwischengeländes (Melden von verdächtigen Fahrzeugen und Personen) sowie bei der Kanalisierung und Lenkung von Migrationsbewegungen oder Verkehrsströmen übertragen werden. Es erfolgt keine Übernahme von grenzpolizeilichen Aufgaben durch die Angehörigen der Armee.<sup>18</sup>

Im Falle einer ausserordentlichen Migrationslage, welche eine Unterstützung des GWK durch die Armee notwendig macht, stehen zudem die Kantonspolizeien bereit, um das GWK bis zum Aufbau des Armeedispositivs an den Grenzübergängen verstärken. Es handelt sich dabei um einen kurzzeitigen Einsatz über wenige Tage, ohne längere Durchhaltefähigkeit. Der Kanton Tessin wäre z. B. in der Lage, für einen solchen Einsatz 40 Polizistinnen und Polizisten zur Verfügung zu stellen.

## 8 Bestände

### 8.1 Ausgangslage

Das GWK setzt sich zum Ziel, mit den bestehenden Ressourcen und trotz zunehmender Aufgaben seinen Leistungsauftrag umfassend und effizient zu erfüllen. In den letzten Jahren hat das GWK, um sich den neuen Gegebenheiten anzupassen, auch eine grössere und mehrere partielle Reorganisationen durchgeführt. Es hat regelmässig seine Prozesse informatisiert und automatisiert. Zudem hat es seine Ausrüstung und die technischen Hilfsmittel im Einklang mit der Strategie optimiert.

Die laufende Erhöhung der Anforderungen an die Informatik- und Kommunikationsmittel sowie an die Technik und Ausrüstung allgemein machte es notwendig, spezialisierte Stellen auf dem Kommando GWK zu schaffen. Diese betreuen Projekte wie das neue Einsatzleitsystem, Automatische Grenzkontrollen, Automatische Fahrzeugerkennung und Verkehrsüberwachung oder Weiterentwicklung und Unterhalt von Polycom. Diese Stellen decken damit Nischen ab, welche aufgrund des benötigten spezialisierten Fachwissens nicht von den zentralen Supportdiensten der EZV erbracht werden können. Sie wurden im Geschäftsbericht des Bundesrats 2013 in Erfüllung des Postulates 13.3666 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats vom 22.08.2013 ausgewiesen.<sup>19</sup> In Beantwortung der Interpellation Romano

---

<sup>15</sup> Art. 67 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995, SR **510.10**.

<sup>16</sup> Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst vom 3. September 1997 (VGD), SR **513.72**.

<sup>17</sup> Art. 6 VGD, SR **513.72**.

<sup>18</sup> Art. 2 Abs. 4 VGD, SR **513.72**.

<sup>19</sup> Geschäftsbericht des Bundesrates 2013 vom 19. Februar 2014, «Grenzwachtkorps: Aufgabenerfüllung und Bestand – Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3666 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats vom 22.08.2013», S. 186, BBl 2014 2005.

15.3078<sup>20</sup> wurde zudem detailliert aufgezeigt, dass die Verwaltungsquote GWK dennoch vergleichsweise klein ist. Die Führungsstruktur des Kommando GWK zusammen mit den zentralen Fachdiensten (Biometrie, Polycom, Dokumentenfälschungen, Betäubungsmittel, Lehrverband, Lagezentrum) umfasst 112 Stellen und macht damit 5,4% des Etatbestands des GWK aus.

## 8.2 Die Entwicklung der Bestände des GWK

Der Bestand des GWK ist über längere Zeit starken Schwankungen unterworfen gewesen, hat sich aber seit 2011 kontinuierlich auf heute 2'073 Etatstellen erhöht.

Das GWK hatte aufgrund diverser Sparprogramme im Personalbereich in den Jahren 2003-2011 einen Stellenabbau von 2'012 auf 1'927 Stellen erfahren. In den letzten Jahren konnte dieser Abbau zwar wieder ausgeglichen werden, ein erheblicher Teil der Stellen hängt aber mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben, zum Beispiel in der Flugsicherheitsbegleitung, zusammen (plus 19 Stellen)<sup>21</sup>. Im Jahr 2012 erhielt das GWK im Zusammenhang mit der Beendigung der Operation "LITHOS" 24 Stellen als Ersatz für die wegfallende Unterstützung durch Angehörige der MilSich oder Durchdiener des VBS. Da gleichzeitig die Assoziierung von Liechtenstein an Schengen erfolgte, was zu einem Stellenabbau führte, erfuhr das Korps netto einen Zuwachs von etwas mehr als einem Dutzend zusätzlicher Stellen.

Im Jahr 2013 erhielt das GWK 24 Stellen, die ihm anlässlich der Budgetdebatte in der Wintersession 2012 direkt vom Parlament zugesprochen worden waren. Hinzu kam ein "Insourcing" von acht Stellen für Vignettenkontrollen und weitere durch andere Departemente finanzierte Stellen zur Wahrnehmung von Aufgaben zu deren Gunsten. Im Jahr 2014 schliesslich erhielt das GWK in Umsetzung der Motion Romano 12.3071<sup>22</sup> «Grenzwachtkorps aufstocken» 35 zusätzliche Stellen.

Als Antwort auf zahlreiche und immer nachdrücklicher vorgebrachte Forderungen des Parlaments und der Kantonsvertreter erarbeitete das GWK 2015 ein Konzept für eine über drei Jahre gestaffelte, signifikante Verstärkung des Korps.

Das in Ziffer 8.3 detaillierter beschriebene Konzept enthält 84 Vollzeitstellen (sieben Teams à 12 Grenzwächter/-innen). Bundesrat und Parlament haben bereits 48 Stellen bewilligt (vier Teams à 12 Grenzwächter/-innen). Vorgesehen war, dass diese 48 Stellen gestaffelt auf zwei Jahre<sup>23</sup> geschaffen und finanziert werden sollten (20 Stellen im Jahr 2016 und weitere 28 Stellen im Jahr 2017). Aufgrund des starken Migrationsdrucks und der Terroranschläge in Paris beschloss der Bundesrat am 18. Dezember 2015 u. a., dass das GWK bereits im Jahr 2016 alle 48 Stellen besetzen bzw. dafür rekrutieren und ausbilden kann. Zusätzlich wurden acht der 48 Stellen für Spezialisten anstatt für neu eintretende Grenzwächter vorgesehen, damit das GWK seine Kapazitäten im Kampf gegen den Terrorismus verstärken kann. Damit beträgt der Etatbestand, wie eingangs erwähnt, 2'073 Stellen.

Die Migrationswelle im zweiten Halbjahr 2015 sowie die Terroranschläge vom Januar und November 2015 in Paris und von Brüssel im März 2016 lassen eine Umsetzung des ursprünglichen Konzeptes unter operationellen Gesichtspunkten weiterhin als sachdienlich erscheinen. Eine Aufstockung der EZV um die restlichen 36 Stellen im GWK bzw. – nach Berücksichtigung der Stellen, die zur Bekämpfung des Terrorismus bestimmt wurden – um 44

---

<sup>20</sup> Interpellation Romano 15.3078 vom 10. März 2015: «Grenzwachtkorps: Verstärkung des Zentralkommandos auf Kosten der operativen Tätigkeit vor Ort in den Regionen?».

<sup>21</sup> Flugsicherheitsbegleitung wird ebenfalls von Angehörigen von Kantonspolizeien und der MilSich übernommen.

<sup>22</sup> Motion Romano 12.3071 vom 05. März 2012: «Grenzwachtkorps aufstocken».

<sup>23</sup> Die normalen Ausbildungskapazitäten des GWK sind auf zweimal 88 Aspiranten pro Jahr ausgelegt (halbjährlicher Schulzyklus) und die erste Priorität liegt auf dem Ausgleich der ordentlichen Fluktuation.



Stellen, würde den aktuellen Gegebenheiten Rechnung tragen und könnte auch im Rahmen von Rekrutierung und Ausbildung bewältigt werden.

### 8.3 Mehrjahreskonzept 2015 für eine Bestandserhöhung des GWK

In diesem Kapitel wird das erwähnte Konzept kurz dargelegt. Es stellt eine Antwort auf die aktuelle Lage dar und kann daher als Basis für eine allfällige Bestandserhöhung dienen.

Das GWK hat in den letzten Jahren regelmässig Personal aus allen Regionen der Schweiz kurzzeitig für Verstärkungseinsätze ins Tessin, an die Simplonlinie und nach Genf verschoben. Die Erfahrungen mit solchen Verstärkungseinsätzen wie "Méditerranée" im Tessin und "Jet d'Eau" in Genf sind grundsätzlich gut. Allerdings kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass die kurzzeitigen Verschiebungen hohe Zusatzkosten generieren und aufgrund der Reisezeit relativ viel unproduktive Arbeitszeit anfällt sowie erheblicher logistischer Mehraufwand generiert wird.

Werden Verstärkungen aufgrund der geopolitischen Situation oder der allgemeinen Sicherheitslage an einem bestimmten Ort auf absehbare Zeit nötig, kann es deshalb angezeigt sein, über eine permanente Umgruppierung der Ressourcen nachzudenken.

EZV-intern wird geprüft, in welchem Umfang Mitarbeitende des zivilen Zolls bei einer ausserordentlichen Migrationslage Arbeiten des GWK übernehmen könnten. Denkbar ist z. B. eine Unterstützung für die Verzollung oder die Stempelung von Ausfuhrbescheinigungen im Reiseverkehr. Dauerhafte Assistenzeinsätze der Armee, wie sie unter der Bezeichnung LITHOS bis vor wenigen Jahren geführt wurden, sind hingegen keine Möglichkeit mehr. Bundesrat und Parlament haben erkannt, dass Assistenzeinsätze der Armee keine langfristige Lösung für personell unterdotierte Behörden darstellen können.<sup>24</sup>

Im eigenen Verantwortlichkeitsbereich operiert das GWK grundsätzlich mit zwei Arten von personellen Verstärkungen:

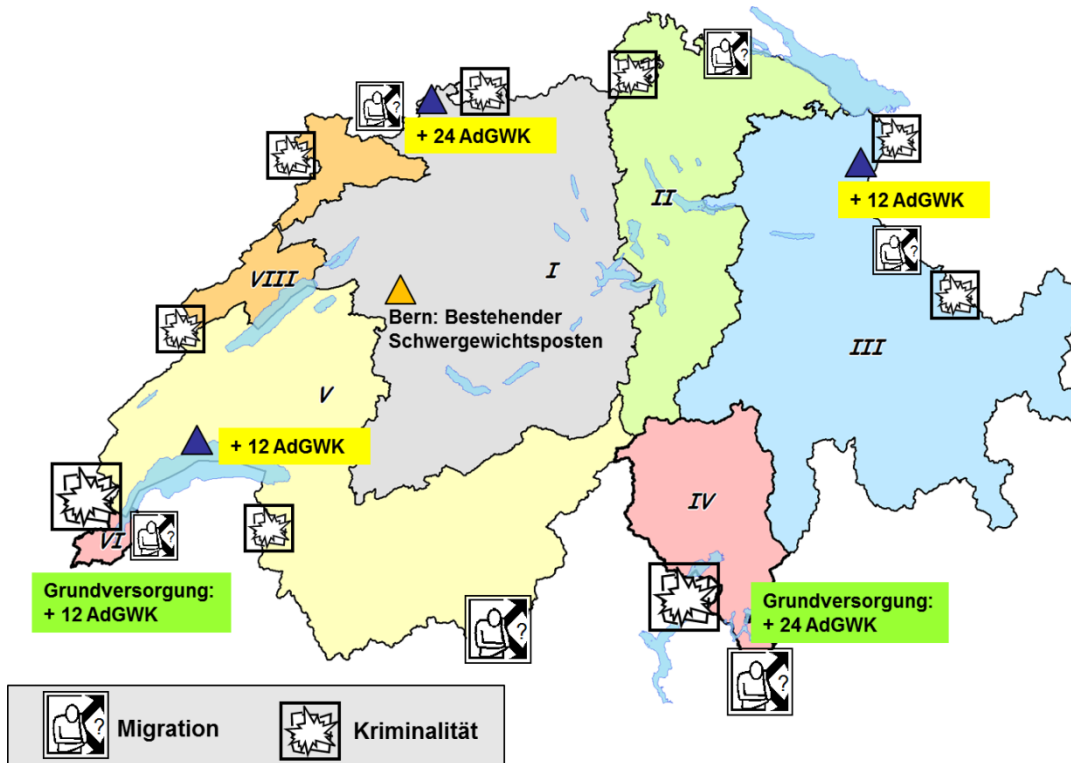
- a) Mobile, kurzzeitige Verstärkungsaktionen (taktische Schwergewichtsaktionen)
- b) Permanente Bestandserhöhungen in einem gewissen Gebiet.

Die mobilen, kurzzeitigen Verstärkungen bieten die zusätzliche Herausforderung, dass immer wieder von neuem zu entscheiden ist, aus welcher Region Verstärkungskräfte kommen und wer die einzelnen betroffenen Mitarbeitenden sind. Solche kurzfristigen Änderungen der Einsatzplanung generieren unnötigen Aufwand. Das GWK hat deshalb intern die Möglichkeit von sogenannten "Schwergewichtsposten" angedacht, d. h. von mobilen Einsatzelementen, deren Hauptaufgabe es ist, situativ Verstärkungen zu leisten. Diese sollten an verkehrstechnisch optimal gelegenen Orten stationiert werden. Auf dem Bahnposten Bern besteht ein entsprechender Nukleus.

---

<sup>24</sup> Botschaft vom 30. Mai 2007 zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr BBl 2006 3051, 4885-4907.

## Planung personelle Verstärkung



Das Konzept sieht sowohl taktische Verstärkungseinsätze als auch permanente Verstärkungen vor. Es beinhaltet eine Aufstockung um insgesamt sieben Teams, also 84 Stellen. Davon sollen zwei Teams dem Tessin und eines der Region Genf als permanente Verstärkung des Dispositivs zugeteilt werden. Die Verstärkung im Tessin besteht seit dem 1. Januar 2016. Damit kann dort künftig auf die in den letzten Jahren nötig gewordenen permanenten Verstärkungseinsätze verzichtet werden, was insbesondere aufgrund der langen Verschiebungswege aus Regionen nördlich der Alpen ins Gewicht fällt.

Neben den drei Teams zur permanenten Erhöhung der Bestände in den Regionen Genf und Tessin sieht das Konzept vier Teams zur situativen Verstärkung und zur Bildung von Schwergewichten vor. Davon soll eines auf dem Bahnposten in Lausanne stationiert werden und in erster Linie die Migrationssituation auf der Linie Domodossola – Vallorbe abdecken. Daneben kann es im Kampf gegen die Einbruchsdiebstähle im Neuenburger Jura (Uhren- und Schmuckhersteller) oder bei speziellen Lagen im internationalen Genf beigezogen werden.

Zwei Teams sollen in der Region Basel stationiert werden zur Verstärkung der Nordgrenze entlang des Rheins bis an den Bodensee. Sie würden ausserdem zur Verfügung stehen für den Einsatz gegen Einbruchsdiebstähle im Grenzraum zum Elsass sowie im Kanton Jura, wo ebenfalls Uhren- und Schmuckhersteller besonders betroffen sind.

Ein Team soll schliesslich an der Ostgrenze stationiert werden. Damit wird neben der Bekämpfung des Kriminaltourismus auch der Tatsache Rechnung getragen, dass der Reisebus-Verkehr aus dem Balkan sehr viele Aufgriffe generiert, aber dass die Kontrolle eines Buses aus Sicherheits- und Effizienzgründen ein nicht zu unterschätzendes Aufgebot an Personal benötigt. Zusätzlich soll das Team situativ das Dispositiv in den Bündner Südtälern verstärken können, falls erneute Einbruchswellen zu verzeichnen wären.

Das dargestellte Konzept wurde im Tessin bereits fast vollständig und in allen anderen Regionen, soweit es die verbleibenden Ressourcen zulassen, umgesetzt. Es entspricht auch heute (Frühjahr 2016) noch den Bedürfnissen und könnte mittelfristig als Grundlage für einen allfälligen Ausbau der Personalressourcen des Grenzwachtkorps dienen.

## 9 Fazit

Wie ihre zahlreichen Eingaben und Vorstösse der letzten Jahre zeigen, erwarten Politik und Bevölkerung vom GWK eine effektive Filterwirkung an der Grenze und trauen ihm diese auch zu. Das GWK hat in den letzten Jahren unter Beweis gestellt, dass es mit mehr personellen Mitteln auch mehr Leistung erbringt. Es hat sich den technischen Entwicklungen gestellt und zusammen mit den zentralen Supportstellen der EZV grosse Investitionen in seine Ausrüstung und die technischen Hilfsmittel getätigt. In einigen spezialisierten Bereichen hat es Kompetenzzentren geschaffen und dabei die Stäbe schlank gehalten.

Das Aufgabenportfolio des GWK hat sich in den letzten Jahren vertieft. Der Bundesrat hat dem GWK mit der Aufwertung von acht Stellen im Dezember 2015 den Auftrag erteilt, seine Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen im Bereich der Terrorbekämpfung zu intensivieren und seine eigenen Informationen systematischer zu bewirtschaften und zu verbreiten.

Die Anforderungen und das Umfeld für die Aufgabenerfüllung werden ebenfalls komplexer. Die Durchdringung der legitimen Handelskanäle mit gefälschten Produkten hat ebenso besorgniserregende Ausmasse erreicht wie die Aktivitäten krimineller Organisationen, die sich mit dem Handel mit illegalen und illegitimen Produkten finanzieren. Die EZV hat im Jahr 2015 dargelegt, mit welchen Mitteln das GWK welche zusätzlichen Leistungen erbringen kann. Sie ist überzeugt, für zusätzliche Personalmittel auch tatsächlich einen Mehrwert im Bereich der Sicherheit bieten zu können, der hilft, indirekte Folgekosten zu vermindern. So wie die Aufgriffe des GWK mit dem Anstieg des Personals und dem Ausbau der technischen Mittel gestiegen sind, ist es umgekehrt anspruchsvoll geworden, Kürzungsleistungen in der EZV zu erbringen, welche keine spürbaren Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Sicherheit oder die Dienstleitungen zu Gunsten der Öffentlichkeit haben.

Das Sicherheitsumfeld wird in absehbarer Zeit herausfordernd bleiben. Nach jetzigem Kenntnisstand lässt sich prognostizieren, dass die Schweiz diesen Sommer von den Migrationsbewegungen über die traditionelle Mittelmeerroute wiederum stark betroffen sein wird. Das SEM geht für das Jahr 2016 als Plangrösse von gleich vielen neuen Asylgesuchen wie 2015 aus. Die Schweiz bleibt zudem attraktiv für Kriminaltouristen, und die latente Terrorgefahr bleibt bestehen. Sie weist als neue Entwicklung Berührungspunkte mit der Migrationslage auf.

Die Armee steht bereit, um in einer ausserordentlichen Lage Unterstützung zu bieten. Ihr Einsatz soll aber nicht der Regelfall werden, falls sich abzeichnet, dass zivile Behörden nicht über die Mittel verfügen, ihren Grundauftrag zu erfüllen.

Die aktuellen und künftigen Gefahren und Risiken in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität, der irregulären Migration und des Terrorismus können nur partnerschaftlich bewältigt werden. Diesen Problemfeldern muss mit internationaler Kooperation und gemeinsamen Einsätzen begegnet werden. Die EZV ist gemäss Vorgaben der politischen Behörden grundsätzlich in der Lage, die aufgewertete Europäische Grenzschutzagentur noch stärker als heute FRONTEX zu unterstützen.

Neben sicherheitspolitischen Überlegungen sind auch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu beachten. Die haushaltspolitische Lage bleibt in den nächsten Jahren anspruchsvoll. Neue Vorhaben oder ein Ausbau bei bestehenden Leistungen sind grundsätzlich nur mit einer Gegenfinanzierung möglich. Angesichts der parlamentarischen Vorgaben zur Entwicklung des Personalbestands muss die Schaffung zusätzlicher Stellen auf ein Minimum beschränkt werden. Mit der von beiden Räten angenommenen Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates vom 12.5.2015 wurde ein Einfrieren des Stellenbestandes des Bundes auf dem Niveau von 2015 gefordert. Bei einer Aufstockung des GWK aufgrund einer akuten sicherheitspolitischen Lage müsste demzufolge die gesetzte Obergrenze angepasst werden.

## Anhang 1: Überblick über den Leistungsausweis des GWK 2011-2015

### Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

#### Warenschmuggel

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765

#### Betäubungsmittelschmuggel

<b>Haschisch</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116	1'338
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741

<b>Marihuana</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481

<b>Heroin, Opium</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	139	146	185	208	149
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986

<b>Kokain, Crack</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	264	315	402	393	518
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343

<b>Kath</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	27	23	21	14	89
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711

<b>Synthetische Produkte</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	209	66	104	133	204
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035

<b>Andere</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326	998
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609

#### Waffen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243

## Rolle und zukünftiger Bestand des Grenzwachtkorps

### Sicherheitspolizeilicher Bereich

#### Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291

#### Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334	2'335
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159	145

#### Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665	1'726
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237	193
Personen mit Tatwerkzeug	n.v.	n.v.	419	443	400
Deliktsgut	n.v.	729	644	542	478

#### Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255	367

#### Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014	2015
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	37	349	361	316	265
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715	868
Wegweisungen; Rückübergabe an der Binnengrenze	2'326	2'792	3'041	3'390	8'309
Verdacht auf Schleppertätigkeit	114	96	211	384	466