

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, die in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (www.admin.ch/ch/d/as/) veröffentlicht wird.

Bericht des Bundesrates über die Eidg. Zollverwaltung (Grenzwachtkorps und ziviler Zoll)

**(in Erfüllung des Postulates Fässler-Osterwalder Hildegard vom
24.09.2008 [08.3513], der Motion Fehr Hans vom 23.09.2008 [08.3510]
und des Postulates Sicherheitspolitische Kommission SR vom
24.08.2009 [09.3737])**

vom 26. Januar 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Eidg. Zollverwaltung in Erfüllung von drei parlamentarischen Vorstössen mit dem Antrag, das Postulat Fässler-Osterwalder Hildegard vom 24.09.2008 (08.3513) abzuschreiben.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Januar 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht der parlamentarischen Vorstösse

Postulat Fässler-Osterwalder Hildegard vom 24.09.2008 (08.3513) - Überprüfung der Stellenbestände beim Zoll

Wortlaut des Postulates: „Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) kämpft permanent mit Personalengpässen. Verursacht wurde dieser Missstand durch die Entlassungsprogramme des Bundes, welche in der EZV zu einem Abbau von rund 400 Stellen führten. Damit verbunden sind Risiken bei der Erhebung der Abgaben sowie bei den Sicherheitskontrollen im Personen- und Warenverkehr. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, den Stellenbedarf bei der EZV (Zoll und Grenzwachtkorps) bis zur Sommersession 2009 zu überprüfen und den bestehenden Handlungsbedarf aufzuzeigen.“

Stand: Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 11.06.2009 mit 153 gegen 7 Stimmen angenommen.

Motion Fehr Hans vom 23.09.2008 (08.3510) - Aufstockung des Grenzwachtkorps und Besserstellung der Grenzwächter

Wortlaut der Motion: „Der Bundesrat wird beauftragt, das Grenzwachtkorps (GWK) so rasch als möglich um 200-300 Profis zu verstärken, damit eine lagegerechte Kontrolldichte sichergestellt werden kann. Ebenso wird er beauftragt, für eine konkurrenzfähige Besoldung, vorab der jungen Grenzwächter, zu sorgen.“

Stand: Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion; Die Motion wurde im Nationalrat am 11.06.2009 mit 156 gegen 9 Stimmen angenommen.

Der Nationalrat hat sich noch nicht zur Abänderung der Motion gemäss Art. 121 Abs. 4 ParlG durch den Ständerat (siehe Postulat Sicherheitspolitische Kommission SR) geäußert.

Postulat Sicherheitspolitische Kommission SR vom 24.08.2009 (09.3737)

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 24.08.2009 die von Nationalrat Hans Fehr am 23.09.2008 eingereichte und vom Nationalrat am 11.06.2009 angenommene Motion vorberaten.

Die Kommission beantragt mit 7 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen die Motion wie folgt zu ändern:

"Der Bundesrat wird beauftragt, das Grenzwachtkorps (GWK) ausreichend zu alimentieren, damit eine lagegerechte Kontrolldichte sichergestellt werden kann. Ebenso wird er beauftragt, für eine konkurrenzfähige Besoldung, vorab der jungen Grenzwächter, zu sorgen."

Gleichzeitig hat die SiK SR einstimmig (11 Stimmen, 1 Enthaltung) ein Postulat (09.3737) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

"Aufstockung des Grenzwachtkorps und Besserstellung der Grenzwächter."

Der Bundesrat wird beauftragt, 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."

Erklärung des Bundesrates vom 11.11.2009: Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Stand: Der Ständerat hat am 9.12.2009 das Postulat angenommen (23 Stimmen).

Haltung des Bundesrates

Der vorliegende Bericht stützt sich im Wesentlichen auf die Standortbestimmung der Eidg. Zollverwaltung (EZV), die im Zusammenhang mit den nachstehenden parlamentarischen Vorstössen erstellt wurde.

Gesamthaft kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der von der EZV ausgewiesene Stellenmehrbedarf für das GWK nachvollziehbar ist, nicht jedoch für den zivilen Zoll. Er wird im Rahmen der Prioritätensetzung und der vorhandenen Mittel der Personalsituation des GWK besondere Beachtung schenken und versuchen, die Lücken zu schliessen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht der parlamentarischen Vorstösse	2
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Aufgaben der Eidg. Zollverwaltung (EZV)	9
1.1 Fiskalische und wirtschaftliche Aufgaben	10
1.1.1 Erhebung von Abgaben	10
1.1.2 Vollzug wirtschaftlicher Massnahmen	10
1.1.3 Edelmetallkontrolle	10
1.2 Beitrag zur Sicherheit	11
1.2.1 Illegale Handlungen bekämpfen	11
1.2.2 Schutz von Bevölkerung und Umwelt	11
1.2.3 Vollzug von Sicherheitsaufgaben	11
1.3 Zusammenarbeit mit den Kantonen	11
2 Organisation der EZV	12
2.1 Aufbauorganisation	12
2.2 Vernetzung/Synergiegewinnung ziviler Zoll/GWK	13
2.2.1 Vernetzung in der Verwaltung	13
2.2.1.1 Personelles	13
2.2.1.2 Finanzen	13
2.2.1.3 Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)	13
2.2.1.4 Immobilien	14
2.2.1.5 Material	14
2.2.1.6 Kommunikation	14
2.2.1.7 Rechtsdienst	15
2.2.1.8 Ausbildung	15
2.2.1.9 Gemeinsame Nachrichtenbewirtschaftung und Lageanalyse	15
2.2.2 Tägliche Zusammenarbeit ziviler Zoll/GWK	15
2.2.2.1 Gewährleistung eines 24-Stunden-Betriebs auf den grossen Grenzübergängen	16
2.2.2.2 Schutzfunktion des GWK	16
2.2.2.3 Bekämpfung des Betäubungsmittelschmuggels	16
2.2.2.4 Zollfahndung	16
2.2.2.5 Dokumentenfälschungen	16
2.2.2.6 Flughäfen	16
2.2.2.7 Ausbildung	17
2.2.2.8 Mobile Einsatz-Teams MOBE	17
2.2.2.9 Mobile Autorevisionsequipen MAR	17
2.2.2.10 Strafwesen	17
2.2.2.11 Risikoanalyse	18
2.2.2.12 Grenzübergänge	18
2.2.2.13 Fachdienstaufsicht	18
2.2.3 Kosteneffizienz des Zusammenwirkens ziviler Zoll/GWK	18
3 Entwicklung der EZV von 2003 bis heute	19
3.1 Umfeld	19

3.1.1 Schengen	19
3.1.2 Wirtschaft	19
3.1.3 Politik	20
3.1.4 Sicherheitsbereich	20
3.1.5 Zolldienstleistungen	20
3.2 Verkehrsentwicklung	20
3.3 Neue Arbeitsweisen	20
3.3.1 Technische Entwicklungen	20
3.3.2 Mehr Mobilität in der Aufgabenerfüllung	21
3.3.3 Anmeldeboxen (schriftliches Selbstveranlagungsverfahren im Reiseverkehr SSVR)	21
3.4 Ausbildung	21
3.5 Entlastungsprogramme (EP 03/04)	22
3.5.1 Personalbestand	22
3.5.1.1 Ziviler Zoll	22
3.5.1.2 GWK	22
3.5.2 Sachausgaben und Investitionsgüter	23
3.6 Organisatorische Veränderungen	23
3.6.1 Reorganisation INNOVA im GWK	23
3.6.2 Reorganisationsmassnahmen ziviler Zoll	24
3.6.3 Abfertigungszeiten, -kompetenzen ziviler Zoll	25
3.6.4 Bauliche Massnahmen zur Beschleunigung der Abfertigung	25
3.7 Personalbestandsentwicklung 2003 – 2010	25
4 Ziviler Zoll	26
4.1 Entwicklung der Aufgaben	26
4.1.1 Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit	27
4.1.2 Freihandelsabkommen, Ermächtigte Ausführer, Ursprung	27
4.1.2.1 Freihandelsabkommen (FHA)	27
4.1.2.2 Ermächtigte Ausführer	27
4.1.2.3 Nichtpräferenziieller Ursprung	28
4.1.3 Betrugsbekämpfungsabkommen (BBA) und Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) - Bereich Amts- und Rechtshilfe	28
4.1.4 Neues Zollrecht	28
4.1.5 MWST auf der Einfuhr von Gegenständen (Einfuhrsteuer)	29
4.1.6 Pflanzenschutz/Artenschutz	29
4.1.6.1 Entwicklung im Bereich Pflanzenschutz	29
4.1.6.2 Auswirkungen im Bereich Artenschutz	29
4.1.7 Tabak- und Bierbesteuerung	30
4.1.7.1 Tabakbesteuerung	30
4.1.7.2 Bierbesteuerung	30
4.1.8 Rückerstattung der Mineralölsteuer, CO ₂ -Abgabe, Biotreibstoffe	30
4.1.8.1 Naturwerkstein-Abbau	30
4.1.8.2 Konzessionierte Transportunternehmungen	30
4.1.8.3 CO ₂ -Abgabe	31
4.1.8.4 Biotreibstoffe	31
4.1.9 Immaterielles Güterrecht	31

4.1.10	Kulturgütertransfer	31
4.1.11	Aufgaben im Bereich des Veterinärrechts	32
4.1.11.1	Tiere und Tierprodukte	32
4.1.11.2	Hormonfleisch	32
4.1.12	Kontrolle des Schwerverkehrs	32
4.1.12.1	Verkehrspolizeiliche Kontrollen	32
4.1.12.2	Fahrtschreiber	33
4.1.13	Tax free on arrival	33
4.2	Zusätzliche Aufwände	33
4.2.1	Projekte	33
4.2.2	Auswirkungen des globalisierten Handels	34
4.3	Abbau von Dienstleistungen	34
4.4	Zukünftige Entwicklungen, Ausblick	35
4.4.1	Kontrollstrategie Handelswarenverkehr	35
4.4.2	Künftige Aufgaben	35
4.4.3	Verkehrsprognosen	35
4.5	Betrieblicher Grundbedarf	36
4.6	Lücken im Personalbestand und Priorisierung aus Sicht EZV	37
5	Grenzwachtkorps	37
5.1	Einsatzdoktrin	37
5.1.1	Territoriale Organisation	37
5.1.2	Schwergewichtsbildung	37
5.1.3	Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Partnern	38
5.1.4	Erfahrungen, weiterer Handlungsbedarf	39
5.2	Entwicklung der Aufgaben	40
5.2.1	Schengen (inkl. Flughäfen und Ersatzmassnahmen)	40
5.2.1.1	Umsetzung von Schengen an den Binnengrenzen	41
5.2.1.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen	41
5.2.1.3	Umsetzung von Schengen an den Aussengrenzen (Flughäfen)	42
5.2.1.4	Nationale Ersatzmassnahmen	43
5.2.1.5	Beiträge zu Frontex	44
5.2.1.6	Andere Auswirkungen von Schengen	45
5.2.2	Zusammenarbeit mit den Kantonen	47
5.2.2.1	Meilensteine der Zusammenarbeit	47
5.2.2.2	Bereiche der Zusammenarbeit	48
5.2.2.3	Koordination, Absprachen	49
5.2.3	Zusammenarbeit mit dem VBS (Unterstützung durch die militärische Sicherheit)	49
5.3	Zukünftige Entwicklungen, Ausblick	51
5.4	Betrieblicher Grundbedarf	52
5.4.1	Kennzahlen	53
5.4.2	Beispiel des konkreten Personalbedarfs zweier Grenzwachtregionen	54
5.4.2.1	Das Beispiel der Grenzwachtregion I Basel	54
5.4.2.2	Das Beispiel der Grenzwachtregion VI Genf	54

5.5 Lücken im Personalbestand und Priorisierung aus Sicht EZV	55
6 Fazit des Bundesrates zu den parlamentarischen Vorstössen	55

Abkürzungsverzeichnis

AdGWK	Angehörige des Grenzwachtkorps
AdMilSich	Angehörige der militärischen Sicherheit
AEO	Authorised Economic Operator (Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter)
BA EZV	Büroautomation der Eidg. Zollverwaltung
BBA	Betrugsbekämpfungsabkommen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFM	Bundesamt für Migration
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
CIVPOL	International Civilian Police
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Washingtoner Artenschutzübereinkommen)
CCPD	Kooperationszentren mit Frankreich und Italien (in Chiasso und Genf)
e-customs	Projekt der EU zur Elektronisierung der Zollverfahren
EA	Ermächtigter Ausführer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EP	Entlastungsprogramm
EPSD	Eidgenössischer Pflanzenschutzdienst
EU	Europäische Union
EURODAC	Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken
EURO 08	Fussball Europameisterschaft 2008
EVA	Elektronisches Visa-Ausstellsystem
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FHA	Freihandelsabkommen
FHAL	Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen/European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders
FUELS	Führungs- und Einsatzleitsystem
GEB	Generaleinfuhrbewilligung
G-8	Group of Eight
GGA	Geschützte geografische Angaben
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GWK	Grenzwachtkorps
IB	Integrationsbüro EDA/EVD
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und – direktoren
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
KOSIT	Kompetenzzentrum Sicherheit, Intervention, Technik
KSC	Kunden Service Center (OZD)

LE	Leistungserbringer
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MAR	Mobile Autorevisionsequipe
MOBE	Mobiles Einsatzteam
MWST	Mehrwertsteuer
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
OZD	Oberzolldirektion
RABIT	Soforteinsatzteams der EU für Grenzsicherungszwecke/ Rapid Border Intervention Teams
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (Strategisches Komitee für Migration, Grenze und Asyl)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIS	Schengener Informationssystem
SPTK	Schweizerische Polizeitechnische Kommission
SSVR	Schriftliches Selbstveranlagungsverfahren im Reiseverkehr
VEAGOG	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (<i>SR 916.121.10</i>)
VEV	Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (<i>SR 142.204</i>)
VIS	Visa Informationssystem
VOC	Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen
VUB	Verordnung vom 9. April 2008 über die Beglaubigung des nicht- präferenziellen Ursprungs von Waren (<i>SR 946.31</i>)
WTO	World Trade Organization
ZE	Zugelassener Empfänger
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (<i>SR 631.0</i>)
ZV	Zugelassener Versender

Bericht

1 Aufgaben der Eidg. Zollverwaltung (EZV)

Der zivile Zoll und das uniformierte, bewaffnete Grenzwachtkorps (GWK) der EZV erfüllen zahlreiche Aufgaben für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung.

Sie haben im Rahmen des Zollgesetzes (ZG) gestützt auf die Art. 57 Abs. 2 (Sicherheit), Art. 101 (Aussenwirtschaftspolitik), Art. 121 Abs. 1 (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern) und Art. 133 (Zölle) der Bundesverfassung weitgehend den gleichen Grundauftrag und die gleichen Kompetenzen – der zivile Zoll schwergewichtig im Handelswarenverkehr und das GWK im Reiseverkehr. Dabei geht es nicht nur um die Erhebung von Steuern und Zöllen, sondern um die Umsetzung von über 150 zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Gesetzen und Verordnungen. Diese liefern direkt die Grundlage für die Tätigkeiten der EZV; deshalb wird von originären Aufgaben gesprochen – im Gegensatz zu denjenigen Aufgaben, die im Rahmen von Vereinbarungen mit den Kantonen der EZV durch die Kantone delegiert werden.

1.1 Fiskalische und wirtschaftliche Aufgaben

Die EZV beschafft dem Bund einen namhaften Teil seiner Einnahmen (2009: 21,4 Mia CHF). Sie überwacht den grenzüberschreitenden Warenverkehr, erhebt Zölle und andere Abgaben und wirkt mit beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse. Sie erhebt im Inland besondere Verbrauchssteuern und andere Abgaben. Die wesentlichen Aufgaben sind:

1.1.1 Erhebung von Abgaben

Darunter fallen insbesondere Zölle, Mehrwertsteuer (MWST) bei der Einfuhr, Mineralöl-, Automobil-, Tabak- und Biersteuer, Monopolgebühren auf Alkoholika bei der Einfuhr, Lenkungsabgaben (VOC / CO₂), Schwerverkehrsabgaben und Nationalstrassenabgabe.

1.1.2 Vollzug wirtschaftlicher Massnahmen

Dieser umfasst insbesondere die Überwachung der Ein- und Ausfuhr gewisser Waren, einen Beitrag zum Schutz der Landwirtschaft und zur wirtschaftlichen Landesversorgung, den Schutz von Marken, geografischen Herkunftsangaben, Design- und Urheberrechten, die Erstellung der Statistik des Aussenhandels und des Transitverkehrs.

1.1.3 Edelmetallkontrolle

Die Schweizerische Edelmetallkontrolle ist der EZV angegliedert. Sie nimmt nach dem Gesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren eine gewerbepolizeiliche Aufgabe wahr und bietet Dienstleistungen im Bereich der Edelmetallanalytik an.

1.2 Beitrag zur Sicherheit

1.2.1 Illegale Handlungen bekämpfen

Erhöhung der Sicherheit durch Kontrollen auf der Grenze und im Grenzraum; Bekämpfung von Kriminalität und illegaler Migration, z.B. durch Personen- und Fahrzeugfahndung; Bekämpfung von Betäubungsmittelschmuggel und Dokumentfälschungen, unter Berücksichtigung der Schengen-Auflagen bezüglich Personenkontrollen.

1.2.2 Schutz von Bevölkerung und Umwelt

Dazu gehören insbesondere Massnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, die Lebensmittelkontrolle an der Grenze, der Tier-, Pflanzen- und Artenschutz, die Kontrolle des Verkehrs mit gefährlichen Gütern, radioaktiven und giftigen Stoffen sowie Abfällen.

1.2.3 Vollzug von Sicherheitsaufgaben

Dazu gehören insbesondere die Kontrolle des Verkehrs mit Kriegsmaterial, Waffen sowie zivil und militärisch verwendbarer Güter, explosionsgefährlichen Stoffen, die Einhaltung der Strassenverkehrsvorschriften anlässlich der Ein- und Ausreisen, der Vollzug von Embargomassnahmen, die Kontrolle von Fahrzeugführern im Strassenverkehr sowie die schengenkonformen Personenkontrollen von Reisenden in Flughäfen.

1.3 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Bereits seit Jahrzehnten gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen der EZV und den Grenzkantonen. Diese Zusammenarbeit betrifft die gesamte EZV – d.h. sowohl den zivilen Zoll als auch das GWK. Sie beruht auf Vereinbarungen und soll durch eine optimale Synergiennutzung die Sicherheit in der Schweiz erhöhen. Die Kantone können frei entscheiden, wie weit sie bei der Aufgabendelegation gehen wollen. Seitens EZV werden aber nur Aufgaben übernommen, die im Rahmen der Erledigung der originären Aufgaben (Zoll bzw. Zollpolizei) der EZV erfüllt werden können. In der Regel hat die EZV in den betroffenen Bereichen bereits originär eine Feststellungskompetenz, d.h. sie tätigt selbstständig Aufgriffe, übergibt aber den Fall anschliessend zur Ahndung bzw. Strafverfolgung dem Kanton.

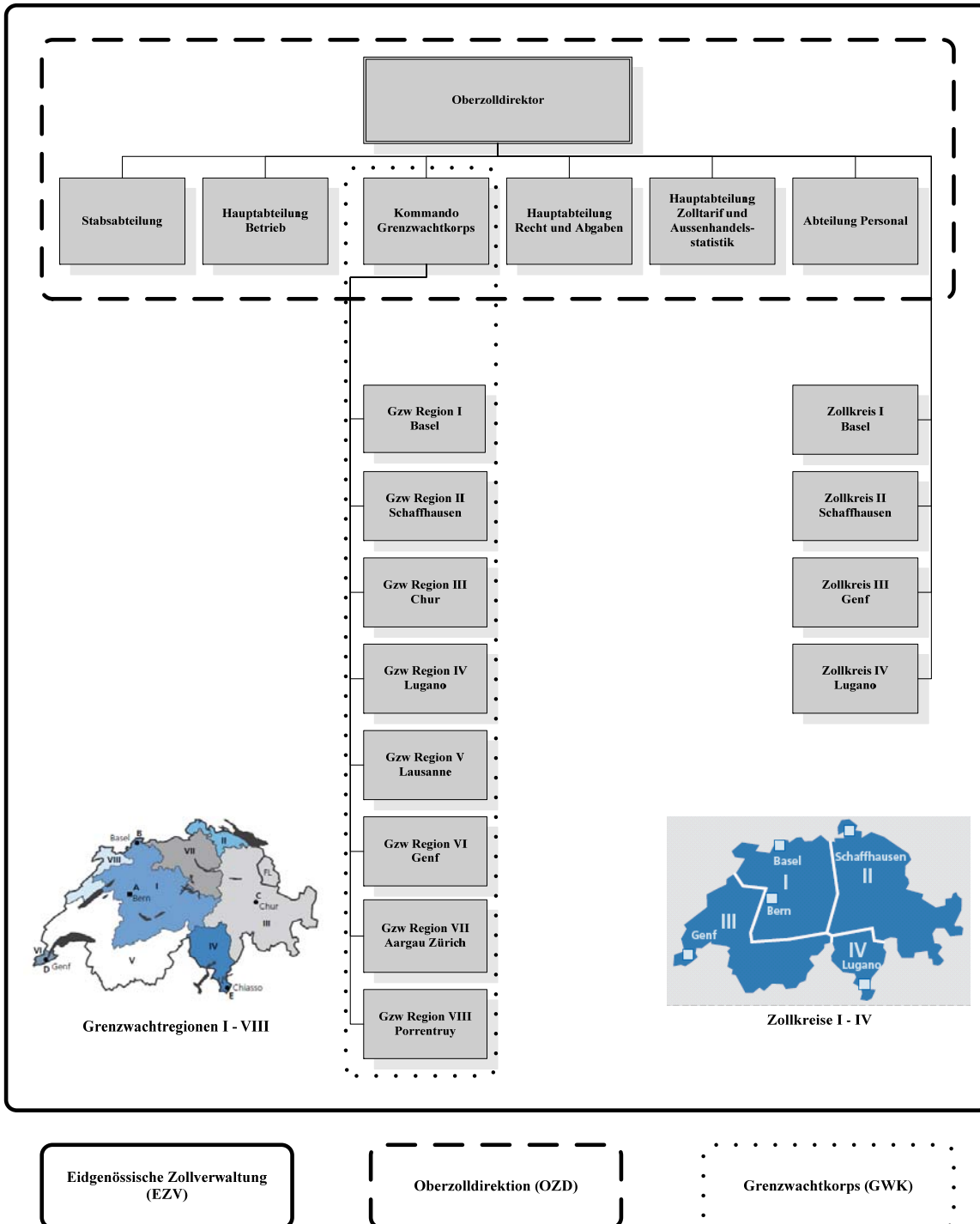
Die Zusammenarbeit geht dahin, dass von der EZV festgestellte Widerhandlungen in einfachen Fällen (einfache Gesetzesverstösse) nicht mehr der Polizei zur Erledigung übergeben werden müssen, sondern direkt durch die EZV verzeigt oder gebüsst werden können. Solche Aufgaben werden im Bereich der Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung, des Ausländerrechts, der Widerhandlungen gegen die Betäubungsmittel-, Waffen- und Strassenverkehrsgesetzgebung delegiert. Sie werden ausschliesslich auf der Grenze oder im Grenzraum (Art. 3 Abs. 5 ZG) wahrgenommen.

Die rechtlichen Grundlagen für diese Tätigkeiten der EZV finden sich in der Bundesverfassung in Art. 44 Abs. 1 (Grundsätze des Zusammenwirkens von Bund und

Kantonen) und Art. 57 Abs. 2 (Sicherheit) sowie im Zollgesetz Art. 97 (Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum).

2 Organisation der EZV

2.1 Aufbauorganisation



2.2 Vernetzung/Synergiegewinnung ziviler Zoll/GWK

Das Zusammenwirken des zivilen Zolls und des Grenzwachtkorps stellt im Kontext der dezentralen schweizweiten Strukturen und der Mehrsprachigkeit eine hohe und besondere Herausforderung dar.

2.2.1 Vernetzung in der Verwaltung

Gut funktionierende Querschnittsbereiche innerhalb der EZV stellen die Basis für den reibungslosen Ablauf an der Front dar. Organisatorisch gehören diese zur Oberzolldirektion (OZD). Die Hauptaufgaben der verschiedenen Bereiche sind:

2.2.1.1 Personelles

- Umsetzung des personalpolitischen Leitbildes des Bundesrates und Gestaltung der Personalpolitik EZV;
- Personalkostensteuerung (Budget rund 535 Mio. CHF);
- Personalgewinnung, Funktionswechsel, Austritte, Vorruhestand;
- Löhne (inkl. Zulagen, Vergütungen, Spesen, Lohnanpassungen);
- Arbeitszeitbestimmungen (inkl. Ferien, Urlaub);
- Funktionsbewertungen/Monopollaufbahnen;
- Leistungsbeurteilung, Disziplinarverfahren;
- Sozialdienst (inkl. Case-Management und Unfallwesen) und Wohlfahrtskasse des Zollpersonals.

2.2.1.2 Finanzen

- Organisation, Planung und Leitung des Finanz- und Rechnungswesens;
- Erstellung der Staatsrechnung, des Budgets und der Finanzplanung;
- Verwalten der Finanzen der gesamten Zollverwaltung;
- Führen der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung sowie der Anlagenbuchhaltung;
- Bestimmung des Zoll- und LSVA-Anteils des Fürstentums Liechtenstein;
- Zentrale Buchführung EZV und Verwaltung der Sicherheitsleistungen bei Zolkundenkonten.

2.2.1.3 Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)

- Gesamtkoordination des IKT-Projektportfolios (Budgetumfang ca. 64 Mio. CHF);
- Durchführung von IKT-Projekten (Projektmanagement und z.T. Fachdienstrolle);

- Wahrnehmung der Leistungsbezügerrollen gegenüber den Leistungserbringern (LE) BIT und EJPD (Projektleiter/Projektmanager, Integrationsmanager, Informatiksicherheitsbeauftragter Amt, Informatikcontrollingbeauftragter Amt) inkl. Ausarbeitung/Überprüfung Projektvereinbarungen, Service Level Agreements;
- Ausarbeitung/Abschluss von Dienstleistungsverträgen mit externen IKT-Partnern;
- Betreuung und Unterhalt der Basis-IKT-Infrastruktur (BA EZV) in Zusammenarbeit mit dem LE BIT;
- Beschaffung von Hard- und Software;
- Betrieb des Kunden Service Centers (Betreuung und Unterhalt aller Frachtkomplexe).

2.2.1.4 Immobilien

- Beschaffung der Bauten und Anlagen in Zusammenarbeit mit dem BBL;
- Portfoliomanagement (Budgetumfang ca. 27 Mio. CHF);
- Bewirtschaftung zolleigener Gebäude/Grundstücke und gemieteter Räume/Anlagen;
- Betriebsprojektleitung bei Bauvorhaben der EZV.

2.2.1.5 Material

- Bedarfs- und Beschaffungskoordinationsstelle EZV;
- Koordination und Zusammenarbeit mit den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (BBL, armasuisse);
- Beschaffung, Wartung, Unterhalt und Reparatur des Materials (Budgetumfang ca. 100 Mio. CHF);
- Lagerbewirtschaftung und Logistik;
- Evaluation, Ausschreibung und Verhandlungen im Materialbereich;
- Bewirtschaftung des CIVPOL-Materials.

2.2.1.6 Kommunikation

- Öffentlichkeits- und Medienarbeit;
- Interne Schulungen;
- CD Bund.

2.2.1.7 Rechtsdienst

- Verfolgung von Widerhandlungen im Kompetenzbereich der EZV;
- Beurteilung von Straffällen und Beschwerden, Vertretung der EZV vor Gericht;
- Fachlicher Support der Zollfahndung, Fachaufsicht im Bereich Strafsachen;
- Rechtssetzung;
- Internationale Amts- und Rechtshilfe;
- Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden.

2.2.1.8 Ausbildung

- Entwicklung, Organisation und Durchführung Ausbildungsgänge Zollfachleute, Grenzwächterin/Grenzwächter, übriges ziviles Zollpersonal;
- Entwicklung, Organisation und Durchführung interner und externer Weiterbildung und Verhaltensschulung (inkl. internationale Einsätze im Ausbildungsbereich);
- Erarbeitung einheitlicher Lehrpläne und Lehrmittel; e-Learning;
- Führungsausbildung, Management Development;
- Qualitätskontrolle Personalentwicklung;
- Ausbildung Lehrkräfte;
- Erarbeitung und Verwaltung Ausbildungsbudget (Budgetumfang 1,75 Mio. CHF);
- Leitung des Ausbildungszentrums Liestal.

2.2.1.9 Gemeinsame Nachrichtenbewirtschaftung und Lageanalyse

Organisierte Kriminalität und Schmuggel im grossen Stil betreffen sowohl den Handelswaren- als auch den Reiseverkehr. Es ist demnach wichtig, gesamthafte Lageanalysen zu machen. Ein Lage- und Analyse-Zentrum EZV gewährleistet gemeinsame Lagebeurteilungen und einen optimalen Informationsfluss.

2.2.2 Tägliche Zusammenarbeit ziviler Zoll/GWK

Der zivile Zoll und das GWK basieren nicht nur auf gemeinsamen Querschnittfunktionen, sondern wirken auch in der täglichen Arbeit eng zusammen und führen gemeinsame Aktionen im Verbund durch. Somit wird auch sichergestellt, dass die Zollbestimmungen sowohl im Handelswaren- als auch im Reiseverkehr schweizweit einheitlich umgesetzt werden.

Zur Veranschaulichung sind die wichtigsten Aspekte der Zusammenarbeit aufgezeigt:

2.2.2.1 Gewährleistung eines 24-Stunden-Betriebs auf den grossen Grenzübergängen

Ausserhalb der Öffnungszeiten der Zollstelle ist das GWK, stellvertretend für den zivilen Zoll, der Ansprechpartner für Spediteure/Transporteure und ist, nebst den Privatwaren, für die Kontrolle der im Reiseverkehr mitgeführten Handelswaren verantwortlich, deren Abfertigung durch die Zollstelle vorgängig bewilligt wurde.

2.2.2.2 Schutzfunktion des GWK

Als bewaffnetes Element der EZV kann das GWK jederzeit den Objekt- sowie den Personenschutz auf den Grenzübergängen und einen geordneten Aufgabenvollzug sicherstellen. Dies ist auch bei einer Eskalation der Situation auf der Grenze gewährleistet (z.B. Car voller Hooligans oder Sitzstreik von Demonstranten). Das GWK unterstützt die Zollfahndung in gefährlichen Situationen bei der Durchsetzung von Zwangsmassnahmen.

2.2.2.3 Bekämpfung des Betäubungsmittelschmuggels

Die Fachstelle Betäubungsmittelschmuggelbekämpfung im GWK zeichnet für die ganze EZV verantwortlich. Sie erarbeitet Fahndungsraster sowohl für den Reise- als auch für den Handelswarenverkehr, sie sorgt für einen gegenseitigen Informationsaustausch und führt grössere Operationen durch.

2.2.2.4 Zollfahndung

Grosse Schmuggelfälle und Zolldelikte verlangen Fahndungstätigkeiten über mehrere Tage oder Wochen. Dies ist eine der Kernaufgaben der Sektionen Zollfahndung in den Zollkreisdirektionen. Sie werden fallweise durch die Sonderformation EZV im GWK unterstützt, die Observationsarbeit leistet, allenfalls einen Zugriff durchführt sowie technische Unterstützung sicherstellt.

2.2.2.5 Dokumentenfälschungen

Die Fachstelle Dokumentenfälschungen im GWK ist zwar in erster Linie für die Erkennung von falschen Pässen und anderen Ausweispapieren zuständig; sie unterstützt aber auch den zivilen Zoll mit Beratung und Analysen. Dies z.B. bei gefälschten Ursprungsnachweisen oder Dokumenten im Postverkehr.

2.2.2.6 Flughäfen

Auf den drei grossen Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel ist der zivile Zoll für die Zollkontrollen sowohl im Handelswarenverkehr als auch im Reiseverkehr verantwortlich und wird dabei vom GWK unterstützt (Betäubungsmittelbekämpfung,

Dokumentenfälschungen, körperliche Durchsuchungen, Schutzfunktion, etc.). Aufgrund der unterschiedlichen Grundausbildungen und Erfahrungen hat die Realität gezeigt, dass insbesondere im Reiseverkehr eine enge Zusammenarbeit zwischen dem zivilen Zoll und dem GWK zu Erfolgen führt. Auf den mittleren und kleinen Flugplätzen ist das GWK für die Zollkontrollen im Reiseverkehr verantwortlich.

2.2.2.7 Ausbildung

Im Ausbildungsbereich wird die Schnittstelle zwischen Zollaufgaben und zollpolizeilichen Aufgaben sichtbar. Die uniformierten und bewaffneten Angehörigen des GWK (AdGWK) müssen so ausgebildet sein, dass sie im Rahmen ihrer zollrechtlichen Befugnisse die Anwendung behördlichen Zwangs korrekt umsetzen. Das GWK führt zu diesem Zweck das Kompetenzzentrum Sicherheit, Intervention, Technik (KOSIT). Die Instruktoressen des GWK bilden auch Mitarbeitende des zivilen Zolls aus. Dies gilt insbesondere für Zollfahnder, die im KOSIT eine Ausbildung betreffend Umgang mit Selbstverteidigungs- und Zwangsmitteln (Pfefferspray und Handschellen) sowie Fahrtraining erhalten.

Zivile Instruktoressen unterrichten wiederum in der Grund- und Fortbildung des GWK verschiedenste Module (Verhalten, Veranlagungen im Reise- und Handelswarenverkehr, fachliche Weiterbildung, Führung). Zusätzlich sieht das Ausbildungskonzept des GWK ein Praktikum auf einer Zollstelle vor. Dabei werden die angehenden Grenzwachter mit den verschiedenen Aspekten des Zolldienstes vertraut gemacht.

2.2.2.8 Mobile Einsatz-Teams MOBE

Die MOBE-Teams des zivilen Zolls unterstützen das GWK im Bereich Scanning. Mit den mobilen Lastwagenröntgen-Anlagen werden Lastwagen bzw. Lieferwagen gescannt. Bei Schwerpunktaktionen im Reiseverkehr kommen insbesondere für Gepäckkontrollen von Reisecars mobile Gepäckröntgen-Anlagen (Scan Vans) zum Einsatz.

2.2.2.9 Mobile Autorevisionsequipen MAR

Die MAR-Equipen des GWK unterstützen den zivilen Zoll wenn es darum geht, Fahrzeuge zu durchsuchen, um Schmuggelverstecke zu finden. Hierbei handelt es sich um speziell geschultes Personal, welches die Fahrzeuge fachgerecht untersuchen kann. Der MAR stehen dafür spezielle Werkzeuge und Instrumente zur Verfügung (z.B. Endoskope für die Untersuchung von Hohlräumen).

2.2.2.10 Strafwesen

Bei grossen Schmuggelfällen im Reiseverkehr übernimmt der zivile Zoll die Erledigung der Strafverfahren aufgrund der bei der Intervention durch das GWK gemachten Feststellungen.

2.2.2.11 Risikoanalyse

Die Risikoanalyseteams des zivilen Zolls stellen ihre Analysen dem GWK zur Verfügung und umgekehrt. Bei Bedarf werden gemeinsame Schwerpunktkontrollen geplant und durchgeführt.

2.2.2.12 Grenzübergänge

Auf den Grenzübergängen ist der zivile Zoll für den Handelswarenverkehr und das GWK für den Reiseverkehr verantwortlich. Das Personal des zivilen Zolls unterstützt punktuell und bei Bedarf das GWK bei der Zollabwicklung im Reiseverkehr – einerseits fachdienstlich und andererseits personell insbesondere auf kleineren Grenzübergängen, auf denen das GWK die Präsenzzeiten bzw. das Personal reduziert hat oder nicht mehr anwesend ist. Das Personal des GWK unterstützt seinerseits punktuell und bei Bedarf den zivilen Zoll bei der Zollabwicklung im Handelswarenverkehr - z.B. Nachtzeiten, Betäubungsmittelbekämpfung, Dokumentenfälschungen, körperliche Durchsuchungen, Schutzfunktion, etc.

2.2.2.13 Fachdienstaufsicht

In den Bereichen Strafverfahren, Beschwerdewesen und Veranlagungen übt der zivile Zoll die Fachdienstaufsicht aus und stellt damit die Qualität der täglichen Arbeit sicher.

2.2.3 Kosteneffizienz des Zusammenwirkens ziviler Zoll/GWK

Die heutige Organisation und Vernetzung in der EZV spart Kosten. Eine Auftrennung hätte zur Folge, dass Doppelspurigkeiten, Koordinationsbedarf und Kompetenzstreitigkeiten mit erheblichen Mehrkosten entstünden. Dies gilt unter anderem für folgende Bereiche:

- IKT: Der zivile Zoll und das GWK nutzen eine einheitliche IKT- Basisinfrastruktur (Arbeitsplatzsysteme, Netzwerk, Telefonie) und über zehn zollspezifische Datenbank-Anwendungen gemeinsam; sämtliche Phasen des IKT-Lebenszyklus werden koordiniert bearbeitet (Studien, Projekte, Anwendung); beispielhaft und für die Zukunft von zentraler Bedeutung ist zudem das gemeinsame Projekt FUELS (Führungs- und Einsatzleitsystem), das einen wirkungsvollen Einsatz aller Mittel der EZV im Verbund zum Ziel hat und in einer anderen Organisationsstruktur nicht realisiert werden könnte;
- Immobilien: Planung, Um-/Neubau und Bewirtschaftung gemeinsam benutzter Gebäude durch die Immobilienzentren verhindern einen unverhältnismässigen Koordinationsaufwand bei getrennter Führung; Beispiele dafür sind laufende Planungen der Zollanlagen in Brig und Chavornay sowie des Ausbildungszentrums der EZV in Liestal;
- Ausbildung: Der zivile Zoll und das GWK nutzen für ihre Ausbildung gemeinsam die Infrastruktur des Ausbildungszentrums der EZV in Liestal; die Vernetzung wird durch den Einsatz gemeinsamer Lehrkräfte, einheitlichen

Lehrplan und gemeinsame Lehrunterlagen unterstützt und gefördert; eine Trennung der Ausbildung des zivilen Zolls und des GWK würde zu zusätzlichen Investitionskosten von mehreren Millionen CHF führen;

- Reiseverkehr (Ausnahme: Flughäfen): Die Zollaufgaben, insbesondere im 24-Stunden-Betrieb, erfolgen durch AdGWK;
- Zollfahndung/Sonderformation EZV im GWK: Die Bekämpfung der organisierten und bandenmässigen Schmuggeltätigkeit kann nur mit professioneller Observation erfolgen.
- Lage- und Risikoanalyse: Der zivile Zoll und das GWK erstellen Analysen als Grundlage für wirkungsvolle Zollkontrollen sowie für spezifische Bedürfnisse im Bereich der Betäubungsmittelbekämpfung und der Dokumentenfälschungen, die sie sich gegenseitig zur Verfügung stellen; eine Auftrennung würde das Kontrolldispositiv erheblich schwächen.

3 Entwicklung der EZV von 2003 bis heute

Die Entwicklung der Personalbestände im zivilen Zoll und beim GWK wird ab dem Jahr 2003 dargestellt, weil damals die Entlastungsprogramme und die Aufgabenverzichtspläne begannen und in der Folge grosse Reorganisationsprojekte als Reaktion auf die Sparprogramme umgesetzt wurden.

3.1 Umfeld

3.1.1 Schengen

Die Beteiligung der Schweiz an Schengen hatte den Wegfall der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen zur Folge, aber kaum Einfluss auf die originären Aufgaben der EZV. Die Zollaufgaben auf der Grenze sind unverändert geblieben; dadurch ist die Präsenz auf der Grenze ebenfalls praktisch unverändert notwendig. Es sind aber zusätzliche Aufgaben hinzugekommen: einerseits im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen (mobile Kontrollen im Grenzraum), andererseits im Bereich Aussengrenzen (Flughäfen, Frontex). Deshalb ist der Aufwand insgesamt grösser geworden.

3.1.2 Wirtschaft

Die Wirtschaft verlangt einfache und schnelle Abläufe zur Abwicklung der Zollformalitäten. Die Grenze soll den Gütertausch möglichst wenig behindern.

Aus der Wirtschaft werden Anliegen an die EZV herangetragen, die wegen der unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Branchen nicht einfach zu integrieren sind. Es betrifft dies insbesondere das Spediteurgewerbe und die KMU. Die EZV ist in engem Kontakt mit den entsprechenden Wirtschaftsverbänden, um eine starke Kundenorientierung zu gewährleisten sowie die geforderten Dienstleistungen zu erbringen.

3.1.3 Politik

Die Politik überträgt der EZV einerseits laufend neue Aufgaben und verlangt die Erhöhung der Sicherheit im Grenzraum, was zusätzliche personelle Ressourcen erfordert. Andererseits hat die EZV Sparmassnahmen umzusetzen, die einen Stellenabbau zur Folge haben.

3.1.4 Sicherheitsbereich

Eine Professionalisierung der Delinquenten (z.B. bei Dokumentenfälschungen als Basisdelikt für illegale Migration) sowie eine Zunahme der Gewaltbereitschaft sind feststellbar. Ein Land kann deshalb heute nicht alleine gegen das Phänomen der grenzüberschreitenden Kriminalität ankämpfen, und die internationale Kooperation ist noch mehr zu fördern.

3.1.5 Zolldienstleistungen

Der überwiegende Teil der Zollanmeldungen erfolgt durch Speditions- und Transportunternehmungen. Zusätzlich besteht für Privatpersonen bei allen Zollstellen die Möglichkeit, ihre Waren selbst zur Einfuhr anzumelden. Vor allem in den bevölkerungsreichen Regionen im Zollinland wird diese Möglichkeit rege genutzt (private Autoverzollungen, Übersiedlungsgüter, etc.).

3.2 Verkehrsentwicklung

Der Handelswarenverkehr hat seit 2003 stets zugenommen - trotz der Wirtschaftskrise. Für die EZV ist die Anzahl der Zollanmeldungen die massgebende Grösse. Diese reagiert auf die Krise nur wenig. Es zeigt sich die Tendenz zu immer kleineren Sendungen, welche just-in-time spedierte werden. Der Warenwert der Ein- und Ausfuhren ist vom globalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen geprägt. Seit 2003 beträgt die Zunahme knapp 30 %. Die Anzahl der grenzüberschreitenden Lastwagen nimmt weniger stark zu (7 %), unter anderem ist dies ein Effekt der erhöhten LSVA.

3.3 Neue Arbeitsweisen

3.3.1 Technische Entwicklungen

Die EZV setzt das Prinzip "weg von Papieranmeldungen hin zur elektronischen Veranlagung" konsequent um. Dies erlaubt eine effiziente Risikoanalyse, welche nur mit elektronisch vorhandenen Daten möglich ist. Die Risikoanalyse ist die Basis für die Selektion der Zollanmeldungen und somit für wirksame Kontrollen. Der Bereich Risikoanalyse wurde in den letzten Jahren ausgebaut - sowohl bei der OZD als auch bei den Zollstellen.

Ebenfalls konnten in den letzten Jahren durch den Wegfall von Papieranmeldungen und deren Handling Personaleinsparungen realisiert werden.

2005 wurde e-dec Import eingeführt - heute werden über 97 % der Zollanmeldungen elektronisch eingereicht. Bei der Ausfuhr wurde per 01.04.2010 die bisherige vereinfachte Ausführregelung abgeschafft, so dass auch hier über 85 % des Verkehrs elektronisch abläuft. Im Transitverkehr beträgt der Informatisierungsgrad über 95 %.

Die zusätzliche Informatisierung führt zu einem gesteigerten Wartungs- und Betreuungsaufwand zu Gunsten der Zollbeteiligten, Benutzer und Systeme.

3.3.2 Mehr Mobilität in der Aufgabenerfüllung

Bereits seit Mitte der 50er Jahre wird das GWK neben dem statischen Dienst auf den Grenzübergängen, auch mobil eingesetzt. Damit wird ein maximaler Nutzen aus den begrenzten vorhandenen Ressourcen erzielt. Die mobilen Kontrollen werden entweder auf unbesetzten Grenzübergängen oder im Grenzraum durchgeführt und haben den grossen Vorteil der Unvorhersehbarkeit.

Es wird demnach nicht einfach patrouilliert, sondern es geht darum, aufgrund einer Lageanalyse und einem entsprechenden Lagebild an bestimmten Orten gezielte Kontrollen durchzuführen.

Es gilt hier aber festzuhalten, dass die Mobilität auch ihre Grenzen hat. Die Realität zeigt, dass gerade an grossen Grenzübergängen eine durchgehende Besetzung nicht nur die notwendigen Zolldienstleistungen bietet, sondern auch operativ sinnvoll ist. Im dichten Verkehrsstrom verbergen sich bewusst auch Delinquenten.

3.3.3 Anmeldeboxen (schriftliches Selbstveranlagungsverfahren im Reiseverkehr SSVR)

Um die Anmeldung von eingeführten Waren im Reiseverkehr ausserhalb der Besetzungszeiten und an unbesetzten Grenzübergängen sicherzustellen, sind seit dem 01.05.2007 rund 130 Anmeldeboxen zur schriftlichen Selbstveranlagung in Betrieb.

Durch die Anmeldeboxen können Ressourcen gespart werden. Jedoch bedarf es gesamtschweizerisch 16 Backoffices (ca. 10 Vollzeitstellen), in denen die gesammelten Anmeldungen durch das GWK verarbeitet werden. Zudem ist die Einsparung der Ressourcen auch insofern zu relativieren, als die Nutzung der Anmeldeboxen davon abhängt, wie gross das Risiko ist, bei einer Nichtnutzung erwischt zu werden. D.h., sie müssen durch eine gewisse Kontrolltätigkeit im Grenzraum ergänzt werden.

3.4 Ausbildung

Die EZV bietet Ausbildungsgänge zur Zollfachfrau/Zollfachmann, Grenzwächterin/Grenzwächter, zum nicht technischen Mitarbeitenden sowie zur Edelmetallprüferin/Edelmetallprüfer an. Alle Berufe können ausschliesslich bei der EZV erlernt und ausgeübt werden und gelten damit als so genannte Monopolberufe. Die beiden Berufe Zollfachfrau/Zollfachmann und Grenzwächterin/Grenzwächter sind eidgenössisch anerkannt und positionieren sich im schweizerischen Bildungssystem mit den Abschlüssen Berufsprüfung. Grenzwächterinnen/Grenzwächter haben Zugang

zur höheren Fachprüfung in der höheren Berufsbildung auf tertiärer Stufe. Die Zollfachleute haben Zugang zur höheren Fachschule Zoll. Das nicht technische Personal schliesst die Ausbildung mit einem internen Abschluss ab.

Die Weiter- und Fortbildung der Mitarbeitenden wird vielfach berufskategorienübergreifend gemäss Praxisbedarf angeboten. Aufgrund der breit gefächerten Aufgaben der EZV und der damit verbundenen notwendigen Qualifikationen wird eine hohe Anzahl von Ausbildungen durchgeführt (2009 rund 81'000 Ausbildungstage). In den Ausbildungsgängen wird hauptsächlich internes, methodisch speziell geschultes Lehrpersonal eingesetzt. Dabei instruiert ziviles Personal in Grenzwachtkursen und umgekehrt Grenzwachtpersonal in zivilen Kursen. Damit wird eine konsequent praxisorientierte und vernetzte Ausbildung gewährleistet. Der Einsatz interner Lehrkräfte erleichtert zudem die Organisation der Ausbildung und führt zu einem hohen Synergieeffekt und Flexibilität in der Ausbildungsgestaltung. Die Ausbildungsprogramme und Lehrmittel aller Lehrgänge sind aufeinander abgestimmt, so dass Redundanzen zwischen den verschiedenen Kursen verhindert werden.

3.5 Entlastungsprogramme (EP 03/04)

3.5.1 Personalbestand

Im Personalbereich sank der Etatbestand der EZV (ziviler Zoll und GWK) um 416,5 Stellen. Dabei handelt es sich um Einsparungen von 8,5 % des Etatbestandes, welcher sich anfangs 2003 auf 4'872 Stellen belief.

3.5.1.1 Ziviler Zoll

Der zivile Zoll hat seit 2003 insgesamt 332,5 Stellen eingespart. Im Rahmen von EP 03 wurden 193 Stellen und im Rahmen von EP 04 93,5 Stellen (insgesamt 12,2 %) abgebaut. Diese Einsparungen wurden projektmässig und nicht linear realisiert. So konnten dank der Aufhebung der Abfertigung von Amtes wegen (d'office-Abfertigungen) im Postverkehr 60 Stellen eingespart werden. Verschiedene Reorganisationen von Dienststellen führten zu Einsparungen von insgesamt rund 130 Stellen und dank der Informatisierung von Zollverfahren wurden weitere 55 Stellen eingespart. Zusätzlich zu obigen Einsparungen wurden in den Bereichen Hilfspersonal und Ausbildung weitere 46 Stellen abgebaut.

3.5.1.2 GWK

Beim GWK wurde der Etatbestand im Rahmen von EP 03 um 74 Stellen und im Rahmen von EP 04 um 10 Stellen (Reduktion trotz Parlamentsbeschluss Schengen¹ mit Mindestbestand 1'938) gekürzt.

¹ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17.12.2004, BBl 2004 7149. Auf das Postulat im Bericht der GPK-S vom 12.10.2010 hat der Bundesrat Ende Januar 2011 geantwortet, dass der Mindestbestand des GWK gemäss Schengen-Bundesbeschluss (Art. 1, Abs. 3) aufgehoben werden kann.

Unter Berücksichtigung dieser Abbaumassnahmen betrug der Etatbestand im Jahr 2008 beim zivilen Zoll 2'345 Stellen und beim GWK 1'928 Stellen.

3.5.2 Sachausgaben und Investitionsgüter

Die Einsparungen bei den Sachausgaben sowie bei den Investitionsgütern beliefen sich auf insgesamt rund 10 Mio. CHF. Sie wurden in verschiedenen Geschäftsfeldern der EZV erzielt. Insbesondere im Kontext der reduzierten Personalbestände und des geplanten Konsolidierungsprogramms 2011 – 2013 haben weitere Kürzungen erhebliche Konsequenzen auf die Realisierung wichtiger Vorhaben und Projekte im Umfeld des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs. Finanzielle Mittel müssen im Rahmen der Voranschläge und Finanzpläne für weitere Prozessoptimierungen sowie die Bereitstellung leistungsfähiger IKT-Anwendungen und anderer organisatorischer Anpassungen bereitgestellt werden.

3.6 Organisatorische Veränderungen

3.6.1 Reorganisation INNOVA im GWK

Anfangs 2004 sah die Gliederung bei einem Gesamtbestand von 2'012 Personaleinheiten wie folgt aus:

- Abteilung GWK bei der Oberzolldirektion – 35 Mitarbeitende;
- 4 Grenzwachtkommandi – 144 Mitarbeitende;
- 17 taktische Abschnitte – 72 Mitarbeitende;
- 126 Grenzwachtposten – 1761 Mitarbeitende.

Operative Führungsmittel waren kaum vorhanden und auch taktische gab es nur ansatzweise. Zunächst hatte jeder Abschnitt eine so genannte Meldesammelstelle, später wurde daraus immerhin eine Einsatzzentrale bei jedem Grenzwachtkommando. Die Grenzwachtkommandanten beschränkten sich auf die Vorgabe von Zielen, die Einsatzplanung war Sache der Abschnittchefs.

Am 25.03.2004 erteilte der Oberzolldirektor im Rahmen des Projektes INNOVA dem Chef des GWK den Auftrag, „neue strategie-, aufgaben-, prozess- und wirkungsorientierte Organisationsstrukturen“ auszuarbeiten. Im Hinblick auf die mittel- und längerfristige Zukunft ging es ihm darum, die Nutzung von Synergien mit internen und externen Partnern, die Führungsfähigkeit, die Flexibilität und die Fähigkeit zur Bildung von Schwergewichten zu verbessern. Die wichtigsten Rahmenbedingungen lauteten wie folgt:

- Das GWK erbringt seine Leistungen als nationaler Verband.
- Führungsmodell mit strategischer, operativer sowie taktischer Ebene.
- Den geotaktischen Bedingungen und den Risikoräumen ist Rechnung zu tragen.
- Nach Möglichkeit sind die Sprachgrenzen zu berücksichtigen².

² In der EZV werden die vier Landessprachen Deutsch, Französisch Italienisch und Rätoromanisch gepflegt, was eine besondere Herausforderung bedeutet.

Die Umsetzung der Entlastungsprogramme 03 und 04 bedeutete zudem eine im Rahmen des Projektes INNOVA zu berücksichtigende Bestandesreduktion von 2'012 auf 1'938 Personaleinheiten.

Das neue Produkt-Portfolio und die Analyse der Prozesse führten zu einer grundlegend neuen Struktur mit nur noch drei Führungsebenen:

- Kdo GWK – 85 Mitarbeitende;
- 8 Regionen – 81 Mitarbeitende;
- 45 Grenzwachtposten, 4 Einsatzzentralen sowie Sonderformation EZV – 1'772 Mitarbeitende.

Mit der Aufhebung einer Hierarchieebene und der gleichzeitigen Reorganisation der Führungsstruktur gibt es im GWK statt 22 noch 9 Führungsstäbe, wodurch 22 Stellen für den operativen Betrieb freigespielt werden konnten. Andererseits konnten mit der Verringerung der Zahl der Grenzwachtposten von 126 auf 45 rund 60 Kaderstellen aufgehoben werden³.

3.6.2 Reorganisationsmassnahmen ziviler Zoll

Die Zunahme des Verkehrs bringt es mit sich, dass sich die EZV dauernd an die neue Situation anpasst. Die Überprüfung der Organisation zwecks effizienten Ressourceneinsatzes ist eine Daueraufgabe. Durch interne Reorganisationen bzw. neue IKT-Anwendungen resultieren optimierte Zollverfahren, vereinfachte Abläufe und angepasste Strukturen:

2003			2010		
Anzahl	Organisationseinheit	Stellen	Anzahl	Organisationseinheit	Stellen
1	Oberzolldirektion	442	1	Oberzolldirektion	506
4	Zollkreisdirektionen	247	4	Zollkreisdirektionen	207
39	Zollstellen	2'007	27	Zollstellen	1'627
	Total	2'696		Total	2'340

Vorstehende Tabelle zeigt, dass der Personalabbau in hohem Masse bei den Zollstellen erfolgte. Der Abbau bei den Kreisdirektionen hängt mit der Zentralisierung der Logistik- und HR-Dienste zusammen⁴. Der Zuwachs bei der OZD ist einerseits eine Folge dieser Reorganisation, andererseits die Auswirkung der Übernahme von neuen Aufgaben. Die Bewältigung des höheren Verkehrsaufkommens ist nur dank weniger, dafür aber wirksameren Kontrollen überhaupt möglich.

³ Nach Ablauf der zweijährigen Besitzstandgarantie sahen sich mehrere Dutzend Unteroffiziere, bzw. Offiziere mit einer Rückstufung konfrontiert.

⁴ Die Logistik- und HR-Dienste wurden der Oberzolldirektion unterstellt. Die Mitarbeitenden blieben jedoch vor Ort, um direkte Kontakte zu gewährleisten.

3.6.3 Abfertigungszeiten, -kompetenzen ziviler Zoll

Die EZV arbeitet dienstleistungsorientiert. Dies kann am Beispiel der wichtigsten Zollbeteiligten, den zugelassenen Empfängern (ZE) und zugelassenen Versendern (ZV), veranschaulicht werden. Die ZE und ZV verlangen vielfach die Möglichkeit, Waren auch ausserhalb der Öffnungszeiten der Zollstelle abfertigen zu können, d.h. morgens ab 05.00h und abends bis 22.00h (Beschränkung durch das Nacht- und Sonntagsfahrverbot). Die Zollstellen erteilen solche Bewilligungen und garantieren eine ausreichende Kontrolltätigkeit auch in diesen Randstunden.

Aus dieser Optik sollte der Stellenabbau der Entlastungsprogramme zu einem möglichst geringen Dienstleistungsabbau gegenüber den Zollbeteiligten führen. Somit gilt es, Sonderlösungen anzubieten. Heute wenden mehrere hundert KMU ein Sammeldeklarationsverfahren an, welches den Grenzübertritt bei unbesetzten Zollstellen erlaubt. Die nicht ständige Anwesenheit des GWK an der Grenze beschleunigt diesen Prozess. Der zivile Zoll ist bei vielen Grenzübergängen gefordert, dieser Situation angepasste, unkonventionelle Lösungen anzubieten.

3.6.4 Bauliche Massnahmen zur Beschleunigung der Abfertigung

Zur besseren Bewältigung der Handelsströme hat die EZV in den letzten Jahren gemeinsam mit den Nachbarstaaten verschiedene Massnahmen umgesetzt, um den Verkehr schneller abzufertigen. Das herausragendste Beispiel dazu ist der Neubau der Autobahnzollstelle in Rheinfelden: Die Eröffnung der neuen Anlage erfolgte im November 2003. Der Betrieb der zusätzlichen neuen Zollstelle wird mit den eigenen personellen Mitteln sichergestellt (40 Stellen).

Die grossen Strassengrenzübergänge werden seit einigen Jahren so umgebaut, dass das System Transito angewendet werden kann. Dieses erlaubt die Abfertigung der Lastwagen, ohne dass der Chauffeur aussteigen muss. Damit beschleunigt sich der Grenzübertritt enorm und die Staus an der Grenze werden trotz Mehrverkehr verringert. Die Kehrseite dieser Abfertigungsart ist, dass die EZV dafür mehr Personal einsetzen muss. So wurden bei der Zollstelle Rheinfelden Autobahn zusätzlich 5 Stellen eingesetzt. Mit der ausstehenden Umsetzung des Systems Transito ist bei der Zollstelle Basel-Weil am Rhein Autobahn ein Mehrbedarf von 7, in Chiasso-Strada ein solcher von 15 Stellen, ausgewiesen.

3.7 Personalbestandsentwicklung 2003 – 2010

Der zivile Teil der EZV baute seit 2003 332,5 Stellen ab.

Das GWK baute ebenfalls zwischen 2003 und 2005 84 Stellen ab, nachdem der Bestand kurz zuvor noch aufgrund der Verkehrszunahme und schwerer Zwischenfälle erhöht worden war. Aufgrund des Bundesbeschlusses zu Schengen galt ein Mindestbestand von 1'938 Stellen. Dennoch hatte das EP 04 im Jahr 2006 zur Folge, dass auch beim GWK weitere 10 Stellen abgebaut wurden. Seither blieb der Bestand grundsätzlich unverändert, abgesehen von der befristeten Erhöhung um 10 Stellen im Zusammenhang mit den Schengenausgrenzkontrollen beim Fürstentum Liechtenstein.

Das Parlament hat in der Wintersession 2009 beschlossen, den Personalkredit der Bundesverwaltung für das Jahr 2010 um 1 % zu kürzen. Im Rahmen der Umsetzung hat das EFD entschieden, den Personalkredit der EZV um 1 % zu kürzen. Für die EZV machte diese Kürzung rund 5.3 Mio. Franken (entspricht 42 Stellen) aus.

EFD-intern musste die EZV zusätzlich an den Aufbau des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) beitragen (für 2011 1,167 Mio. CHF oder 9 Stellen).

Auf das Postulat im Bericht der GPK-S vom 12.10.2010 hat der Bundesrat Ende Januar 2011 geantwortet, dass der Mindestbestand des GWK gemäss Schengen-Bundesbeschluss (Art. 1, Abs. 3) aufgehoben werden kann.

4 Ziviler Zoll

Der zivile Zoll hat die Aufgabe, die bald einzige Zollgrenze in West- und Mitteleuropa so zu betreiben, dass sie für die Wirtschaft möglichst wenig spürbar ist. Für die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandortes und die Wettbewerbsfähigkeit international tätiger Unternehmen ist ein reibungslos funktionierender Handelswarenverkehr über die Grenzen hinweg entscheidend. Die Aufgabenpalette des zivilen Zolls ist äusserst vielfältig. Er erhebt eine Reihe von Verbrauchssteuern und Lenkungsabgaben, wie Mehrwert-, Mineralöl-, Tabak- oder Biersteuer, VOC-/CO₂-Abgaben, Schwerverkehrsabgabe, Autobahnvignette, usw. Daneben überwacht er auch die Ein- und Ausfuhr bestimmter Waren zum Schutz der Bevölkerung und zur Sicherstellung der Rechtsordnung, wie Lebensmittel, Markenartikel, Kulturgüter, gefährdete Arten, Medikamente, Betäubungsmittel, gefährliche Güter, Waffen, Kriegsmaterial, Edelmetalle, usw. Gesamthaft vollzieht er über 150 Rechtserlasse und bestreitet mit Einnahmen von jährlich über 20 Milliarden Franken mehr als einen Drittel des Bundesbudgets.

Auch im Reiseverkehr können solche Aufgaben anfallen. Diese werden vom GWK wahrgenommen. Das GWK unterstützt zudem den zivilen Zoll im Rahmen des 24 Stunden-Betriebs.

4.1 Entwicklung der Aufgaben

In den nachfolgenden Punkten werden die wichtigsten neuen Aufgaben aufgeführt, welche dem zivilen Zoll und teils auch dem GWK seit 2003 übertragen wurden.

Die vielen neuen Aufgaben sind teils darauf zurück zu führen, dass die EZV Aufgaben von anderen Bundesämtern übernommen hat. Beispielsweise verlangen das Bundesamt für Gesundheit BAG oder der Eidg. Pflanzenschutzdienst EPSD immer mehr Dienstleistungen von der EZV, da diese als einzige Verwaltungsbehörde an der Grenze tätig ist.

4.1.1 Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

In der Folge der Terroranschläge vom 11.09.2001 wurden weltweit Sicherheitsmassnahmen im Warenverkehr eingeführt. Dies mit dem Ziel, zusätzliche Informationen an die Zollbehörden zu liefern, um deren Risikoanalyse zu verbessern und sich so auf Sendungen mit erhöhtem Sicherheitsrisiko zu konzentrieren. Die EU hat die Pflicht zur summarischen Ein- und Ausgangsvorausmeldung von grenzüberschreitenden Warentransporten im Verkehr mit Drittstaaten per 01.01.2011 obligatorisch eingeführt. Die Schweiz hat durch das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit mit der EU erreicht, dass nur für Sendungen aus bzw. nach Drittstaaten eine Vorausmeldung erfolgen muss. Ein wesentliches Element des Abkommens ist die Einführung des Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO [Authorised Economic Operator]). Der AEO-Status soll dem Wirtschaftsbeteiligten bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und zollrechtlichen Verfahrensvereinfachungen Vorteile bringen, insbesondere - nach entsprechender gegenseitiger Anerkennung - für schweizerische Exporteure in ihren Absatzländern. Mit dem Status soll die sichere durchgängige internationale Lieferkette vom Hersteller einer Ware bis zum Endverbraucher (supply chain security) garantiert werden.

4.1.2 Freihandelsabkommen, Ermächtigte Ausführer, Ursprung

4.1.2.1 Freihandelsabkommen (FHA)

Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten über den Abschluss der Doha-Runde der WTO nimmt die Zahl von bilateralen und regionalen FHA weltweit stark zu. Obwohl der bilaterale Weg über FHA nur als zweitbeste Lösung gilt, muss die Schweiz - um gleich lange Spiesse für die stark exportabhängige Wirtschaft zu gewährleisten - ihre Anstrengungen zum Abschluss von FHA deutlich erhöhen. Entsprechend ist die Beschleunigung des Abschlusses von FHA ein zentraler Teil der vom Bundesrat am 12.11.2008 beschlossenen Massnahmen zur Stützung der Auftrags- und Beschäftigungslage in der Schweiz.

Per Ende 2010 ist die Schweiz an 25 Freihandelsabkommen beteiligt.

Für die Jahre 2011 bis 2014 sind Exploration, Aushandlung, Abschluss und Umsetzung von FHA unter der Federführung des EVD mit rund 20 neuen z. T. gewichtigen Partnern vorgesehen (u. a. China und Indien). Dabei obliegt der EZV die Aushandlung und Umsetzung der Ursprungsregeln und Massnahmen zur Handelserleichterung, Unterstützung der Verhandlungsleitung in Zollfragen, Umsetzung der Präferenzzölle im Zolltarif und Umsetzung der Ursprungsregeln. Gleichzeitig sind die bereits bestehenden und neu dazukommenden FHA laufend zu verwalten, zu überprüfen und insbesondere auch weiter zu entwickeln, um sie an neue handelspolitische Entwicklungen anzupassen und die Nicht-Diskriminierung der Schweizer Wirtschaft sicherzustellen.

4.1.2.2 Ermächtigte Ausführer

In der Schweiz sind annähernd 3'000 Firmen als Ermächtigte Ausführer (EA) registriert. Bereits in der heutigen Situation müssten für autonome Kontrollen mehr per-

sonelle Ressourcen eingesetzt werden, um die vertraglichen Verpflichtungen der FHA einzuhalten. Ziel ist es, jeden EA innerhalb von 10 Jahren mindestens einmal zu überprüfen.

Mit der steigenden Anzahl der FHA dürfte auch die Anzahl EA zunehmen. Dies gilt insbesondere für ein allfälliges FHA im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) mit der EU. Mit jedem neuen FHA steigt die Komplexität des gesamten Systems und entsprechend schwieriger und aufwändiger wird für die Firmen das Handling. Im Rahmen der FHA wird von den EA ein erhöhtes Mass an Know-how und Zuverlässigkeit gefordert. Der Aufwand der EZV für Information, Bewilligungen, Betreuung und Kontrollen bei den EA nimmt zu.

Mit der steigenden Anzahl von FHA nimmt auch der Kontrollaufwand bei den Zollstellen zu, weil die korrekte Anwendung der Präferenzen zusätzlich überprüft werden muss.

4.1.2.3 Nichtpräferenziieller Ursprung

Am 01.05.2008 ist die überarbeitete Verordnung über die Beglaubigung des nicht-präferenziiellen Ursprungs von Waren VUB (SR 946.31) in Kraft getreten. Damit ist auch die Zuständigkeit für die Aufsichtstätigkeit vom SECO an die EZV übergegangen.

4.1.3 Betrugsbekämpfungsabkommen (BBA) und Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) - Bereich Amts- und Rechtshilfe

Per 12.12.2008 wurde das SDÜ operativ umgesetzt. Zudem wird das BBA seit dem 08.04.2009 zwischen der Schweiz und einzelnen Vertragsstaaten, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben, bilateral vorzeitig angewendet. Mit diesen beiden Rechtsgrundlagen wird im Bereich der indirekten Fiskalität Rechtshilfe nicht nur bei Abgabebetrug, sondern auch bei einfacher Hinterziehung geleistet. Die Anzahl der Rechtshilfeersuchen haben zugenommen und die Sachverhalte sind komplexer geworden. Die bei der EZV eingehenden Amtshilfeersuchen haben sich vermehrfacht.

4.1.4 Neues Zollrecht

Das neue Zollrecht ist per 01.05.2007 in Kraft getreten. Die aufwändigste neue Aufgabe für den zivilen Zoll betrifft die Kontrolle der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gemäss Art. 15 des Zollgesetzes.

Agrarprodukte, für die Importregelungen bestehen, werden in der «freien Periode⁵» oft in zu hohen Mengen in die Schweiz eingeführt. In Artikel 7 der Verordnung über

⁵ freie Periode = niedere Zollansätze; bewirtschaftete Periode = höhere Zollansätze zum Schutz der einheimischen Produzenten.

die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (VEAGOG; SR 916.121.10) wurde die Inhaberin oder der Inhaber einer Generaleinfuhrbewilligung (GEB) deshalb verpflichtet, ihre oder seine Einfuhren so zu organisieren, dass zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode keine Vorräte an eingeführter Ware mehr verfügbar sind.

Mit Inkrafttreten des neuen ZG wurde die vorstehende Regelung vom Landwirtschafts- ins Zollrecht überführt.

Der Aufwand der EZV für die nachträgliche Veranlagung solcher Warenvorräte, für die Risikoanalyse und Ausbildung sowie für die Kontrollen in den Domizilen der Importeure betrug im Jahr 2009 zwei Personenjahre.

4.1.5 MWST auf der Einfuhr von Gegenständen (Einfuhrsteuer)

Von den gesamten Einnahmen der EZV entfallen regelmässig mehr als 10 Mia CHF auf die MWST. Diese knüpft an wirtschaftliche Vorgänge an, welche immer komplexer werden. Die EZV muss sich vertiefter damit auseinandersetzen, um eine korrekte Veranlagung der Einfuhrsteuer sicherzustellen. Ausserdem werden mit dem neuen MWST-Gesetz mehr Steuerpflichtige nach der Methode Saldosteuersatz (kein Recht auf Vorsteuerabzug) abrechnen und mehr Korrekturen des Vorsteuerabzugs anfallen.

4.1.6 Pflanzenschutz/Artenschutz

4.1.6.1 Entwicklung im Bereich Pflanzenschutz

Seit dem Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) im Jahr 2002 wurde dessen Geltungsbereich kontinuierlich erweitert. Aufgrund der Erleichterungen im gegenseitigen Handel mit Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen verzichtet das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) seit dem 01.05.2007 auf phytosanitäre Kontrollen in anderen Verkehrsarten als dem Luftverkehr.

Der Eidg. Pflanzenschutzdienst (EPSD) wird im Rahmen sog. Kampagnen künftig pflanzenschutzpflichtige Waren (Pflanzen, Früchte, Gemüse, Saatgut, Holz), welche auf dem Landweg in die Schweiz transportiert werden, vermehrt risikoorientiert kontrollieren. Daraus ergeben sich zusätzliche Arbeiten, z. B. Unterstützung des EPSD bei der Durchführung der Kampagnen bei den Grenzzollstellen.

4.1.6.2 Auswirkungen im Bereich Artenschutz

Bis im Mai 2007 vollzog der EPSD Massnahmen anlässlich des Grenzübertritts von Waren, welche dem "Washingtoner Artenschutzübereinkommen CITES" (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) unterliegen.

Mit dem Wegfall dieses Vollzugsorgans musste das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) die CITES-Kontrollen grundlegend umgestalten und der EZV zusätzliche Aufgaben abtreten.

4.1.7 Tabak- und Bierbesteuerung

4.1.7.1 Tabakbesteuerung

Die EZV generiert im Bereich der Tabakbesteuerung Einnahmen von jährlich rund 2,3 Mia CHF, welche sie zu 95 % selbst veranlagt. Das per 01.01.2010 geänderte Tabaksteuergesetz kennt neu zugelassene Steuerlager für im Inland hergestellte und für importierte Tabakfabrikate. Ein Grossteil der Tabakfabrikate [Produktionszuwachs von 38 Mia. Stk. (2003) auf 58 Mia. Stück (2009)] wird daher künftig unverteuert in der Schweiz gelagert, die Versteuerung erfolgt erst mit dem Verbringen in den freien Verkehr. Die Zulassung und Überwachung der zugelassenen Steuerlager verursacht zusätzlichen Aufwand. Ebenso gestiegen ist der Aufwand für die Vernichtung von Tabakfabrikaten und die Rückerstattung der Tabaksteuer. Dabei geht es insgesamt um Rückerstattungen von rund 30 Mio. CHF jährlich.

4.1.7.2 Bierbesteuerung

Die Anzahl der steuerpflichtigen Bierbrauereien hat sich innerhalb von 15 Jahren von 32 (1995) über 125 (2003) auf über 300 registrierte Braustätten (März 2010) erhöht.

Der Stellenbestand blieb derweil unverändert. Der administrative Aufwand für die Bierbesteuerung, welche Einnahmen von rund 110 Mio. generiert, hat derart stark zugenommen, dass wegen fehlenden Personalressourcen die Betriebskontrollen in den Brauereien praktisch eingestellt werden mussten.

4.1.8 Rückerstattung der Mineralölsteuer, CO₂-Abgabe, Biotreibstoffe

4.1.8.1 Naturwerkstein-Abbau

Auf den 01.07.2007 wurde die Mineralölsteuerrückerstattung an den Naturwerkstein-Abbau eingeführt. Der EZV wurde die Aufgabe übertragen, sowohl die Rückerstattungen als auch die Kontrollen vorzunehmen.

4.1.8.2 Konzessionierte Transportunternehmungen

Im Rahmen des Aktionsplans Feinstaub hat der Bundesrat eine differenzierte Rückerstattung der Mineralölsteuer an die konzessionierten Transportunternehmungen beschlossen. Seit dem 01.01.2008 wird die Rückerstattung der Mineralölsteuer je nach Ausrüstung der Fahrzeuge differenziert durch den zivilen Zoll vorgenommen.

4.1.8.3 CO₂-Abgabe

Auf den 01.01.2008 wurde die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen eingeführt. Die Erhebung und Rückerstattung der CO₂-Abgabe ist der EZV übertragen worden.

4.1.8.4 Biotreibstoffe

Am 01.07.2008 wurde die Steuererleichterung für Gas und Biotreibstoffe eingeführt. Die Federführung inkl. Vollzug der Förderung biogener Treibstoffe liegt bei der EZV. Das BAFU und das SECO sind für die ökologische und die soziale Beurteilung zuständig. Der Mehraufwand für die EZV begründet sich insbesondere mit der Prüfung der umfangreichen Gesuche im Rahmen der Bewilligungsverfahren sowie der Aufsicht über den Verkehr mit Biotreibstoffen sowie über sämtliche Biogas-Herstellungsbetriebe (zurzeit 450 Anlagen).

4.1.9 Immaterielles Güterrecht

Mit der Patentgesetzrevision traten auf den 01.07.2008 im Bereich des immateriellen Güterrechts Änderungen in Kraft, welche der EZV zusätzlichen Aufwand verursachen:

- Hilfeleistung bei patentgeschützten Waren;
- neu Hilfeleistung bei der Durchfuhr in allen Bereichen des immateriellen Güterrechts;
- Antragsteller können bei der EZV beantragen, Waren vor Ort zu vernichten.

Aufgrund der Kontrollen im Transitverkehr konnte aufgezeigt werden, dass die Schweiz - im Gegensatz zu den Vorwürfen seitens der EU - kein Transitland für gefälschte Markenartikel ist.

4.1.10 Kulturgütertransfer

Seit dem 01.06.2005 ist das Kulturgütertransfergesetz in Kraft. Der Bund will mit der Kulturgütergesetzgebung einen Beitrag zur Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit leisten und Diebstahl, Plünderung und illegale Ein- und Ausfuhr von Kulturgut verhindern. Die EZV kontrolliert den Kulturgütertransfer an der Grenze. Aufgaben der Zollstellen sind:

- Kontrolle der Bewilligungspflicht bei Kulturgütern, die Gegenstand eines bilateralen Staatsvertrages sind;
- Überprüfung der Zollanmeldung bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr sowie bei der Einlagerung;
- Abklärungen mit dem Bundesamt für Kultur und darauf folgend gegebenenfalls Anzeige bei der Strafverfolgungsbehörde.

4.1.11 Aufgaben im Bereich des Veterinärrechts

4.1.11.1 Tiere und Tierprodukte

Die Schweiz und die EU bilden seit dem 01.01.2009 einen gemeinsamen Veterinärraum. Sendungen aus Drittstaaten werden an den Aussengrenzen der EU oder bei den Zollstellen Genf-Flughafen und Zürich-Flughafen grenztierärztlich kontrolliert. An der Grenze Schweiz/EU finden somit keine grenztierärztlichen Kontrollen mehr statt.

Die Delegation der Kompetenzen des Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) hat für die Zollstellen folgende Konsequenzen:

- Zusätzliche Gebührenerhebung für den grenztierärztlichen Dienst;
- Kontrollen und Gebührenerhebung bei Sendungen, die im Transit weiterbefördert werden;
- Reiseverkehr: Kontrolle Bewilligung/Veterinärbescheinigung und Gebührenbezug bei Hunden und Katzen aus Drittstaaten.

4.1.11.2 Hormonfleisch

Per 2009 wurde von der EZV, im Auftrag des BVET, die formelle und materielle Überwachung und Kontrolle von Einfuhren von Fleisch, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen aus Ländern ohne Verbot von Hormonen als Leistungsförderer übernommen. Hierbei geht es darum, sicherzustellen, dass kein Fleisch von Tieren, die mit Hormonen als Leistungsförderer behandelt wurden, in die EU gelangen kann.

4.1.12 Kontrolle des Schwerverkehrs

4.1.12.1 Verkehrspolizeiliche Kontrollen

Grössere Unfälle in den Alpentunnels führten zu politischem Druck betreffend den Grenzkontrollen der EZV im verkehrspolizeilichen Bereich.

Der zivile Zoll musste im Interesse der Verkehrssicherheit seine Kontrolltätigkeit an der Grenze deutlich ausbauen, um die bereits seit langem bestehenden Kontrollaufgaben professioneller wahrzunehmen. Ebenfalls wurden so genannte „MOBE-Teams“ geschaffen, welche vorwiegend auf den Zollamtsplätzen agieren und z.B. folgende Kontrollen durchführen:

- Arbeits- und Ruhezeitkontrollen, Alkoholkontrollen, Ladungssicherheit;
- Ordnungsbussen- und Verzeigungsverfahren (von Kantonen delegiert);
- Mobile Scanner-Einsätze und mobile LSVA-Kontrollen.

4.1.12.2 Fahrtschreiber

2006 wurde innerhalb der EZV eine Zulassungsstelle geschaffen. Sie erteilt Bewilligungen an Montagestellen im Bereich Fahrtschreiber und Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen und gibt die Werkstattkarten für Techniker im Bereich des digitalen Fahrtschreibers heraus.

Aufgaben in diesem Bereich sind die Betreuung der Montagestellen im Bereich Fahrtschreiber und Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen, die Ausgabe von Werkstattkarten an Techniker im Bereich des digitalen Fahrtschreibers sowie der Kontrolle sämtlicher Montagestellen innerhalb von 5 Jahren. Die umfangreiche Kontrolltätigkeit mit Vorbereitung, Durchführung und Nachbearbeitung, führte bereits zu mehreren Entzugsverfahren.

4.1.13 Tax free on arrival

Im Sommer 2011 können die grossen Schweizer Flughäfen "tax free on arrival" anbieten, d.h., auch ankommende Passagiere werden künftig die Gelegenheit haben, in Duty free shops einzukaufen. Nach Schätzung der Wirtschaft wird die Einführung von "tax free on arrival" zur Schaffung von rund 60 – 80 Arbeitsplätzen bei den Zollfreiläden und zu einem Mehrumsatz von jährlich 50 – 60 Millionen Franken führen. Tax free on arrival bedeutet für die EZV einen Mehraufwand in den Bereichen Risikoanalyse, Schmuggelbekämpfung, Passagierkontrollen und Lagerkontrollen.

4.2 Zusätzliche Aufwände

4.2.1 Projekte

Die EZV ist bestrebt, den Automatisierungsgrad beim Kerngeschäft (Zollanmeldung) sowie den anderen Aufgabengebieten kontinuierlich zu steigern. Zwecks Steigerung der Effizienz und Effektivität werden laufend Reorganisationsprojekte abgewickelt.

Die notwendigen personellen Ressourcen für diese Projekte werden einerseits durch spezialisierte Fachdienste der Oberzolldirektion zur Verfügung gestellt, andererseits auch durch den Betriebsdienst. Letzteres vor allem in Form von Arbeitsgruppenmitgliedern oder länger dauernden Projektaushilfen. Dieser Umstand führt dazu, dass die Ressourcen der Zollstellen zusätzlich beansprucht werden müssen. So haben die Zollstellen zwecks Unterstützung der Realisierung des Verzollungssystems e-dec 5 und für Testarbeiten beim Finanzsystem FIRE III 3 Mitarbeiter während je rund 2 Jahren freigestellt. Im Kontext der gestiegenen Anforderungen des neuen Rechnungsmodells Bund (NRM) sind die drei Stellen definitiv geschaffen worden.

Jedes IKT-Projekt mündet in ein produktives System, welches für Betrieb und Wartung Aufwand generiert. Auch die fachspezifische Betreuung von EZV-internen und EZV-externen Kunden (Verzollungsgewerbe, Speditionen, Software-Hersteller, Importeure, Exporteure, andere Bundesämter, etc.) ist arbeitsintensiv. Im 2007 hat

die Oberzolldirektion eine neue Organisationseinheit aufgebaut, das Kunden Service Center (KSC).

Ebenfalls wurde ein separater Dienst "Informatik-Management" geschaffen, um die stetig zunehmenden Aufgaben im IKT-Umfeld zu bewältigen. Die Koordination der Informationen sowie die Analyse neuer Anforderungen im internationalen Umfeld und deren Auswirkungen auf die Zollverfahren der Schweiz und deren IKT-Systeme verursachen Aufwand (e-Customs).

4.2.2 Auswirkungen des globalisierten Handels

Die Wirtschaft verlangt immer häufiger Just-in-time-Lieferungen. So gibt es in diversen Branchen (z.B. Auto, Computer, Brillen, etc.) eine Liefergarantie für Auslieferung von Ersatzteilen am nächsten Morgen, wenn diese bis am Vorabend um 17 Uhr bestellt werden. Kurierfirmen bieten ebenfalls solche Dienstleistungen an.

Der Internethandel floriert - die Wachstumsraten sind enorm. Die vielfach kleinen Sendungen machen einen immer grösseren Anteil der Zollanmeldungen aus. Im nichtfiskalischen Bereich (z.B. Betäubungsmittel, immaterielles Güterrecht, Dokumentenfälschungen, etc.) stellen diese Sendungen ein relativ grosses Risiko dar.

Die neuen Handelsformen haben völlig neue zeitliche Dimensionen, welche sich nicht an herkömmlichen Büroarbeitszeiten orientieren. Die EZV ist bestrebt, der Wirtschaft - unter Berücksichtigung anderer rechtlicher Vorschriften wie z.B. dem Sonntags- und Nachtfahrverbot - diese Abfertigungen zu ermöglichen. Zugelassenen Empfängern und Versendern werden so bei Bedarf Abfertigungszeiten von 05.00 – 22.00h zugestanden.

4.3 Abbau von Dienstleistungen

Die zusätzlichen Aufwände führen dazu, dass zusätzlich zu den Effizienzgewinnen auch Dienstleistungen abgebaut werden müssen.

In den letzten Jahren betraf dies folgende Dienstleistungen:

- Schliessung von Zollstellen, z. B. Sion, Anières, Neuchâtel, Basel Freilager;
- Einschränkungen der Abfertigungszeiten bei den Zollstellen, z. B. Zürich Flughafen, Riehen, Gandria, Trasadingen;
- Postverkehr: die d'office-Deklaration wurde abgeschafft und die Sendungen werden nun durch die Post selbst angemeldet;
- Verzögerung in Projekten wie z.B. der Informatisierung des nationalen Transitverfahrens;
- Ausbildungen von Zollbeteiligten (z. B. im Ursprungsbereich - Export).

Die naheliegendste Möglichkeit - die Senkung der Kontrollquote - ist schon seit einigen Jahren ausgeschöpft. Die heutige Quote von 0,5 % darf nicht weiter gesenkt werden. Eine minimale Anzahl von physischen Kontrollen ist notwendig, um reale Risiken zu erfassen und die Arbeit richtig zu planen. Im Parlament wurden die

ungenügenden Kontrollen denn auch angesprochen. Letzte Beispiele sind die Interpellation Germann betreffend illegaler Gemüseimporte und Massnahmen gegen systematischen Zollbetrug (09.3792) sowie der umstrittene Import von gepfeffertem Fleisch.

4.4 Zukünftige Entwicklungen, Ausblick

4.4.1 Kontrollstrategie Handelswarenverkehr

Der zivile Zoll hat eine Strategie für die Zollkontrollen im Handelswarenverkehr in den nächsten 5 – 10 Jahren festgelegt, mit dem Ziel, deren Wirksamkeit weiter zu steigern. Dabei geht es primär um die Erhöhung der räumlichen und zeitlichen Flexibilität bei Kontrollen, die Konzentration auf umfassende Kontrollen sowie um vermehrte nachgelagerte Kontrollen durch Einsatz neuer Zollverfahren. Diese bilden die Grundlage für eine rasche Zollabfertigung (z.B. elektronische Verfahren für zugelassene Versender/Empfänger, für Kleinsendungen im Post- und Kurierverkehr, Internetverzollungen für KMU sowie vereinfachte Veranlagungsverfahren für die Industrie).

Dazu wird die Risikoanalyse auf allen Stufen gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen Inland- und Grenzzollstellen sowie zwischen zivilem Zoll und GWK intensiviert.

4.4.2 Künftige Aufgaben

Die EZV ist die einzige Verwaltung, welche an der Grenze präsent ist, was gesamtgesellschaftlich eine effiziente Lösung darstellt (one-stop-shop). Deshalb müssen auch künftig Aufgaben im Zusammenhang mit internationalen Abkommen, bzw. nationale Regelungen mit internationaler Ausrichtung durch die EZV durchgeführt werden. Gegenwärtig sind folgende neue Aufgaben absehbar:

- Neues Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB) und der geschützten geografischen Angaben (GGA) zwischen der Schweiz und der EU: geplantes Inkrafttreten 2011.
- Mit der Verdoppelung der Anzahl Freihandelsabkommen bis 2014 ist im Vollzug auch mit einem Mehraufwand für Ursprungsnachprüfungen, Beschwerden usw. bei der Ein- und Ausfuhr zu rechnen. Zu erwähnen ist, dass das allfällige Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) zwischen der EU und der Schweiz zu einem aufwendigeren Vollzug und geringeren Einnahmen führen wird.

4.4.3 Verkehrsprognosen

Alle Prognosen bezüglich Entwicklung des Strassen-, Schienen- und Luftverkehrs bis ins Jahr 2020 zeigen Zunahmen im zweistelligen Prozentbereich auf, wobei insbesondere der Bahnverkehr deutlich zunehmen soll. Unabhängig von den Prognosen werden künftig unter anderem folgende Faktoren die Verkehrsentwicklung beeinflussen:

- stärkere Internationalisierung;

- weitere Zunahme von Just-in-time-Lieferungen, inkl. kleinere Sendungsgrößen;
- grössere Diversifizierung in den Transportaufgaben;
- starke Zunahme des Containerverkehrs;
- höhere Anforderungen an Sicherheit und Transportqualität.

4.5 Betrieblicher Grundbedarf

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass eine möglichst grosse Flexibilität und Professionalität bei der Aufgabenerfüllung prioritäre Ziele der EZV darstellen.

Der geforderten Flexibilität steht jedoch der betriebliche Grundbedarf gegenüber. Unter diesem sind Aufgaben zusammengefasst, welche in jedem Fall zu erfüllen sind und somit Personal beanspruchen, welches nicht flexibel für Kontrollen und die damit direkt zusammenhängenden Arbeiten eingesetzt werden kann. So zum Beispiel im Bereich der Führung, der Ausbildung oder zur Besetzung der Abfertigungsschalter bei den Zollstellen, um angemessene Zolldienstleistungen wie z.B. die Auskunftserteilung und Beratung für Wirtschaft und Bevölkerung zu gewährleisten sowie die Abfertigungszeiten von 05.00 bis 22.00 Uhr sicherzustellen. Weitere Aufgaben im Bereich des betrieblichen Grundbedarfs sind auch Back-Office-Tätigkeiten. Bei diesen handelt es sich vor allem um Aufgaben der Fachspezialisten auf den Direktionen. Aber auch bei den Zollstellen nehmen diese Aufgaben, welche Personal ausserhalb der eigentlichen Kontrolltätigkeit bei der Ein-, Aus- und Durchführung von Waren binden, stetig zu.

Zur Erbringung des betrieblichen Grundbedarfs musste die EZV bei der Handelswarenabfertigung im Jahr 2006 1'395 Stellen einsetzen. Bis ins Jahr 2009 ist diese Zahl - trotz dem Stellenabbau - auf 1'460 angestiegen. Heute muss eine Zollstelle mit 60 Mitarbeitenden über 2/3 des Personals einsetzen, um den täglichen Betrieb aufrecht zu erhalten. Bei kleineren Zollstellen ist dieser Anteil noch grösser. So stehen, trotz Mehrverkehr, immer weniger personelle Ressourcen für Kontrollaufgaben zur Verfügung.

Direktes Resultat dieser sich immer weiter öffnenden Schere ist eine immer tiefere Kontrolldichte. Im Jahr 2009 wurden zum Beispiel noch 0.5 % aller Sendungen materiell überprüft, eine Kontrolldichte, die nicht weiter gesenkt werden darf.

4.6 Lücken im Personalbestand und Priorisierung aus Sicht EZV

Der zivile Zoll hat einen hohen Anteil des beschriebenen Zusatzaufwandes durch Modernisierung der Verfahren und Produktivitätssteigerung intern kompensiert. Für die nachstehenden Bereiche ist dies jedoch nicht mehr möglich und die EZV macht den Zusatzbedarf wie folgt geltend:

Ziffer	Bereich	Bedarf	Priorität
4.1.1	Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit	20	1
4.1.2	Freihandelsabkommen, ermächtigte Ausführer, nichtpräferenzialer Ursprung	7	1
4.1.3	Betrugsbekämpfungsabkommen, Schengener Durchführungsübereinkommen	14	1
4.1.4	Neues Zollrecht	2	2
4.1.5	MWST auf der Einfuhr von Gegenständen (Einfuhrsteuer)	2	2
4.1.6	Pflanzen-/Artenschutz	2	2
4.1.7	Tabak- und Bierbesteuerung	3	2
4.1.8	Rückerstattung Mineralölsteuer, CO ₂ -Abgabe, Biotreibstoffe	2	2
4.1.11	Aufgaben im Bereich des Veterinärrechts	3	2
4.1.13	Tax free on arrival	5	2
	Total	60	

5 Grenzwachtkorps

5.1 Einsatzdoktrin

5.1.1 Territoriale Organisation

Das GWK ist nach geotaktischen Gesichtspunkten in 8 Regionen gegliedert (ab 1.4.11: 7). Diese Regionen werden auf strategischer Ebene durch das Kommando GWK geführt. Die operative und taktische Umsetzung der Strategie erfolgt durch die Regionen. Vier Einsatzzentralen stellen die operative Koordination und die Verbindung zu den weisungsberechtigten Linienorganen sicher.

Der Grundsatz von INNOVA „Front vor Büro“ wird gelebt. Es gilt, maximale Ressourcen für die Arbeit an der Front bereitzuhalten. Die Stäbe auf den Kommandi der Grenzwachregionen und im Kommando GWK in Bern sind auf ein absolutes Minimum reduziert. Es gilt das Prinzip der Mehrrollenfähigkeit, was bedeutet, dass vielfach auf Doppelfunktionen und permanente Stellvertretung verzichtet wird. Das wiederum birgt das Risiko, dass die notwendige Kontinuität (bei Unfall, Fluktuation, etc.) nicht vollumfänglich sichergestellt ist.

Aufgrund der Komplexität und des hohen Grades an notwendiger Professionalität hat das Prinzip der Mehrrollenfähigkeit seine Grenzen.

5.1.2 Schwergewichtsbildung

Die Doktrin INNOVA setzte sich zum Ziel, aus dem GWK einen nationalen vier-sprachigen Sicherheitspartner mit einheitlicher Doktrin zu machen, der schweizweit

rasch und flexibel einsetzbar ist. Durch die entsprechenden Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen, durch Qualitätsmanagement und durch ein permanent aktuell gehaltenes Lagebild wird ein erfolgs- und wirkungsorientierter Mitteleinsatz gewährleistet. Hierfür werden auch Lücken im Dispositiv zeitweise bewusst in Kauf genommen.

Der operative Einsatz an der Front innerhalb einer Region erfolgt nach den Grundsätzen der Eigeninitiative und Auftragstaktik. Die sich selbst organisierenden Teams sollen unter grösstmöglicher Handlungsfreiheit und dem aktuellen Lagebild entsprechend handeln. Die festgelegten Abfertigungszeiten auf den wichtigsten Grenzübergängen bleiben vorbehalten.

Um aktuelle Phänomene adäquat bekämpfen und auf Lageveränderungen zeitgerecht reagieren zu können, sind in der Einsatzdoktrin Schwergewichtsbildungen vorgesehen. Mit einer schweizweiten Verschiebung von Personal und technischen Mitteln können punktuell und gezielt Kontrollaktivitäten erhöht werden. Die Grenzwachtreregionen halten dafür stets einen Teil ihrer mobilen Einsetzelemente bereit. Grundsätzlich sollte es möglich sein, diese mobilen Elemente innerhalb von sechs Stunden für einen Zeitraum von fünf Tagen zu verschieben. Die Dauer und das Ausmass einer Schwergewichtsaktion orientieren sich an der aktuellen Lage. Das GWK hat in den letzten Jahren immer wieder solche Aktionen durchgeführt. Beispiele dafür sind die EURO 08 (Kontrolle von Fussballfans auf der Grenze und in grenzüberschreitenden Zügen als erster Sicherheitsfilter mit einer Verschiebung von ca. 100 Mitarbeitenden an die neuralgischen Punkte) oder Aktionen an der Südgrenze (Kontrollen im Bereich der Migration im Tessin mit einer temporären Verschiebung von ca. 50 Mitarbeitenden). Auch die Verstärkung der Grenzwachtreregion VI Genf (Unterstützung der Region im allgemeinen Grenzwachtdienst aufgrund ihrer Unterbestände und der Übernahme der Personenkontrollen auf dem Flughafen Genf mit einer längerfristigen Verschiebung von ca. 100 Mitarbeitenden) zeugt von der Flexibilität des GWK.

Die Möglichkeiten zur Schwergewichtsbildung hängen jedoch massiv von den vorhandenen mobilen, nicht gebundenen Ressourcen ab. Ansonsten fehlen die verschobenen Mittel andernorts und die Dienstleistungen des GWK müssen teilweise eingeschränkt werden (z.B. im Bereich der Zolldienstleistungen). Bei ungenügenden Ressourcen stellt schliesslich auch die Sozialverträglichkeit der Mittelverschiebung aufgrund der Häufigkeit und der Dauer für die einzelnen Mitarbeitenden eine nicht zu unterschätzende Belastung dar.

Der sich öffnenden Schere zwischen Kontrollnotwendigkeit und Kontrollmöglichkeit kann deshalb langfristig nicht nur durch Schwergewichtsaktionen entgegengewirkt werden.

5.1.3 Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Partnern

Die Doktrin INNOVA stellt die Zusammenarbeit mit den in- und ausländischen Partnern ins Zentrum. Es geht darum, die vorhandenen Synergien zu nutzen, um gemeinsam die bestmögliche Wirkung zu Gunsten der Sicherheit der Schweizer Bevölkerung zu erzielen. Zunächst ist die enge Vernetzung mit dem zivilen Zoll zu erwähnen.

Auf Stufe Bund besteht des Weiteren eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration (BFM), für das das GWK ein Hauptpartner im Bereich der Bekämpfung der illegalen Migration darstellt, sowie mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol). Neben regelmässigem Austausch im Rahmen von verschiedensten Gremien stellt je ein Verbindungsoffizier des GWK den täglichen Kontakt zu diesen beiden Ämtern sicher.

Was die Zusammenarbeit mit den Kantonen betrifft, verweisen wir auf Ziffer 5.2.2.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ist ebenfalls von Bedeutung. Einerseits bestehen mit allen Nachbarstaaten Gemeinschaftszollanlagen. Andererseits werden mit Frankreich und Deutschland gemeinsame Kontrollen durchgeführt (one stop-Zollkontrollen auf der Grenze sowie mobile Kontrollen im Grenzraum). Es bestehen institutionalisierte Informations- und Koordinationsplattformen mit den Nachbarstaaten: Diesbezüglich sind die Kooperationszentren mit Frankreich und Italien (CCPD in Chiasso und Genf) sowie die Verbindungsbüros in Schaanwald und Basel zu erwähnen. Weiter werden zum Teil Verbindungsoffiziere ausgetauscht (zurzeit hat die deutsche Bundespolizei einen Verbindungsoffizier ins Kommando des GWK nach Bern entsandt).

Abschliessend sind jährlich ständig rund 8 Mitarbeitende des GWK im Rahmen von CIVPOL-, Tiger- und Fox-Einsätzen⁶ im Ausland tätig. Ebenfalls stellt das GWK dem EDA noch bis Ende 2011 13 Personen zur Verfügung, die als Visa-Sachbearbeitende auf den Botschaften arbeiten und nach dem Einsatz wieder in das GWK integriert werden.

5.1.4 Erfahrungen, weiterer Handlungsbedarf

Im Laufe des Jahres 2007 hat das GWK die neuen Strukturen und die neue Doktrin umgesetzt. Im folgenden Jahr, im Sommer 2008, folgte dann im Rahmen der EURO 08 die Probe aufs Exempel, als das GWK seinen Beitrag zur Sicherheit der Veranstaltung leistete. Dabei zeigte sich, dass die Verbindungen funktionieren, Schwergewichte zeitgerecht eingesetzt werden können und die Spezialisten in der Lage sind, ihre Wirkung zu entfalten.

Mit dem neuen Zollgesetz verfügt das GWK zudem über die notwendige Rechtsgrundlage zur Erfüllung seiner Aufgaben.

Das GWK wurde somit mit INNOVA sowohl für die Erfüllung der Zollaufgaben als auch für die Leistungen im Bereich der inneren Sicherheit der Schweiz gestärkt. Die Flexibilität, die INNOVA dem GWK als nationales Korps gebracht hat, erlaubt mehrheitlich, trotz limitierten Ressourcen, sowohl der Erfüllung seiner originären Aufgaben in allen Grenzregionen mit einer adäquaten Kontrolldichte als auch der Unterstützung der Kantone im Bereich der Personenkontrollen im Rahmen der Schengen-Ersatzmassnahmen möglichst gerecht zu werden.

⁶ CIVPOL-Einsatz = Einsatz als Zivilpolizist in Krisengebieten; Tiger- und Fox-Einsatz = Einsatz im Rahmen der Luftfahrtsicherheit in Flugzügen oder ausländischen Flughäfen.

Dennoch wird versucht, mit laufenden Anpassungen die Organisation der Grenzwachregionen (Anpassung der Regionen- und Postenstrukturen sowie der Zuteilung des Personals) weiter zu optimieren. Dies um Sparmassnahmen an der Front etwas abzufedern oder zum Auffangen neuer Aufgaben. Im Rahmen der Vereinbarungen mit den Kantonen wurden z.B. die Personenkontrollen auf dem Flughafen Basel und auf dem Flughafen Genf (in Zusammenarbeit mit der Police de la Sécurité Internationale) übernommen.

5.2 Entwicklung der Aufgaben

In erster Linie gewährleistet das GWK im Reiseverkehr die Zollsicherheit im erweiterten Sinn (Vollzug von zollrechtlichen und nicht zollrechtlichen Erlassen) und die Zolldienstleistungen; insbesondere bekämpft es den Warenschmuggel. Gleichzeitig leistet es unter Einhaltung der Bestimmungen von Schengen-Dublin einen Beitrag zur inneren Sicherheit und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität indem es im Reiseverkehr auch nach Personen, Sachen und Fahrzeugen fahndet sowie nach Dokumentenfälschungen sucht. Ebenfalls bekämpft es im Reiseverkehr die illegale Migration. Alle diese reiseverkehrsspezifischen Aufgaben können gleichzeitig, in einem Prozess, wahrgenommen werden: Wird ein Reisender kontrolliert, so achtet der Grenzwächter grundsätzlich auf alle diese Aspekte. Kommt es im Rahmen einer Kontrolle zur Feststellung einer illegalen Handlung, so kann der Angehörige des GWK sie je nach Bereich selber ahnden oder muss den Fall der Zollfahndung bzw. der zuständigen kantonalen Behörde übergeben.

Selbstverständlich können auch im Handelswarenverkehr solche illegalen oder kriminellen Handlungen aufgedeckt werden. Diese werden vom zivilen Zoll selbstständig oder im Zusammenwirken mit dem GWK festgestellt.

Nachfolgend einige Ausführungen zu spezifischen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Aufgaben des GWK.

5.2.1 Schengen (inkl. Flughäfen und Ersatzmassnahmen)

Am 05.06.2005 hat das Stimmvolk mit 54,6 % Ja-Stimmen die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin angenommen. Nach erfolgreicher Evaluation durch die EU konnte die Zusammenarbeit am 12.12.2008 auf operationeller Ebene aufgenommen werden. Die Umstellung des Grenzregimes an den Flughäfen und die Trennung der Passagierströme erfolgte auf den 29.03.2009.

Die Schengen-Zusammenarbeit erleichtert den Reiseverkehr, indem die systematischen Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (Binnengrenzen) aufgehoben wurden. Gleichzeitig verbessert eine Reihe von Massnahmen die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie verschärfte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen, eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit, beispielsweise durch das europaweite Fahndungssystem SIS, oder die effizientere Zusammenarbeit der Justizbehörden.

5.2.1.1 Umsetzung von Schengen an den Binnengrenzen

Die Schweiz kennt im Gegensatz zu den anderen Schengenstaaten zwei wesentliche Unterschiede im Bereich der Grenzkontrollen:

Zum einen wurden in den anderen Schengenstaaten zuerst die Zollkontrollen und anschliessend die Personenkontrollen abgebaut. Da die Schweiz aber keine Zollunion mit der EU bildet, werden an den Schweizer Landesgrenzen (= Binnengrenzen) nach wie vor Zollkontrollen durchgeführt. Schengen hat keinen Einfluss auf die Zollaufgaben, welche den Vollzug von rund 150 Gesetzen und Verordnungen beinhalten. Sowohl das Zoll-Personal (ziviler Zoll und GWK) als auch die Zoll-Infrastruktur auf der Grenze sind unverändert geblieben und voll ausgelastet.

Zum anderen werden in der Schweiz im Reiseverkehr sowohl die Zoll- als auch die Personenkontrollen durch die gleichen Personen, d.h. durch das GWK, durchgeführt. Im Rahmen der Zollkontrollen wird das GWK dem Schengengrundsatz gerecht und führt an den Binnengrenzen keine systematischen Personenkontrollen durch. Für die Zollkontrolle, zur Eigensicherung der Grenzwächter oder bei einem polizeilichen Anfangsverdacht kann aber auch weiterhin die Identität einer Person gezielt kontrolliert werden. Vor der Assoziierung der Schweiz zu Schengen wären rechtlich systematische Personenkontrollen an den Binnengrenzen möglich gewesen. Diese fanden jedoch bereits vor Schengen nicht statt, da dies aufgrund des bestehenden Verkehrsaufkommens weder möglich noch erforderlich war und ist.

5.2.1.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen

Der Schengener Grenzkodex (Art. 23 ff.) sieht die Möglichkeit vor, dass ein Schengen-Staat für einen begrenzten Zeitraum ausnahmsweise die Personenkontrollen an seinen Binnengrenzen wieder einführen kann. Dies setzt voraus, dass eine schwerwiegende, konkrete und sehr wahrscheinliche Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorliegt (z.B. G-8-Gipfel, Euro 08). Solche temporären Personenkontrollen an der Binnengrenze können unter den genannten Voraussetzungen vom Bundesrat beschlossen werden. Für die konkrete Umsetzung an der Binnengrenze zeichnet grundsätzlich das GWK verantwortlich (gem. Artikel 22 der Verordnung über die Einreise und Visumerteilung VEV SR 142.204). Die Kontrollen können schweizweit oder regional beschlossen werden.

Hierbei profitiert die Schweiz von der Tatsache, dass an ihren Binnengrenzen, im Gegensatz zu den Nachbarstaaten, nach wie vor das GWK im Rahmen der Zollkontrollen mit seiner Kontrollerfahrung und -infrastruktur tätig ist.

Diese Kontrollen können je nach Intensität mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sein. Sie kann von einer regionalen Überwachung des Reiseverkehrs bis zur detaillierten Kontrolle der Reisepapiere jedes einzelnen Reisenden sowie seiner Überprüfung in den Datenbanken gehen. Es kann im Weiteren auch darum gehen, den Grenzübertritt über die nicht besetzten Grenzübergänge zu verhindern bzw. das Verbot eines Grenzübertritts über die grüne Grenze durchzusetzen.

Dies kann eine Vervielfachung des Grundbedarfs bedeuten und ein Dispositiv an personellen Ressourcen verlangen, das heute nur bedingt bereitgestellt werden könnte. Eine umfassende Personenkontrolle des gesamten grenzüberschreitenden Verkehrs wie an den Schengen-Aussengrenzen ist an den Binnengrenzen nicht möglich.

5.2.1.3 Umsetzung von Schengen an den Aussengrenzen (Flughäfen)

Da die Schweiz von Schengenländern umgeben ist, sind die einzigen Aussengrenzen in der Schweiz die Flughäfen⁷. Die Aussengrenzkontrollen sind umfassende Personenkontrollen und bilden einen tragenden Pfeiler des Schengensystems. Strenge und rigorose Kontrollen an den Aussengrenzen sollen unerwünschte Personen von der Einreise ins „Schengenland“ abhalten. Dies bedeutet insofern einen Paradigmawechsel, als die Schweiz an ihren Schengen-Aussengrenzen nicht nur für sich, sondern für den gesamten Schengenraum Eingangskontrollen macht. Der hohe Kontrollstandard wird von der EU im Schengener Grenzkodex, im Leitfaden für Grenzwachter (Schengener Handbuch) und in der Schweizer Gesetzgebung sowie in den Weisungen des BFM im Bereich Grenzkontrolle klar vorgegeben und geht deutlich über den Kontrollstandard hinaus, den die Schweiz vor Schengen angewandt hat. So sind z.B. bei Drittstaatenangehörigen (= Angehörige von Nicht-Schengen-Staaten) systematische Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS) und künftig im Visa-Informationssystem VIS (inkl. Identifikation via Fingerabdruck) obligatorisch. An den Schweizer Landesgrenzen wurden vor der Beteiligung der Schweiz an Schengen in der Regel keine solchen ausnahmslosen und umfassenden Personenkontrollen durchgeführt.

Von den 12 Aussengrenz-Flugplätzen der Schweiz ist das GWK auf 9 kleinen, mittleren und grösseren Flughäfen für die Personenkontrollen verantwortlich (Delegation durch die Kantone an das GWK)⁸. Aufgrund der Kompetenz, die das GWK aus seiner langjährigen Erfahrung im Bereich der Personenkontrollen an den Landesgrenzen mitbringt, kann somit eine schweizweit möglichst einheitliche und qualitativ hohe Umsetzung der Schengen-Standards für die Aussengrenzkontrollen gewährleistet werden. Dies haben auch die EU-Experten bei der Schengen-Evaluation der Schweiz positiv festgestellt.

Die Übernahme dieser für das GWK neuen Aufgabe in der von Schengen verlangten Qualität ist vor allem auf den Flughäfen Genf und Basel personalintensiv. Dabei gilt es auch, Aspekte wie die Ansprüche der Flughafenbetreiber (es darf nur minimale Wartezeiten geben), die Belastung der Art der Arbeit in den Passkontrollstellen (Arbeit unter grossem Druck in engen Verhältnissen und oftmals ohne Tageslicht) sowie die notwendige spezifische Aus- und Weiterbildung nicht zu unterschätzen.

Für die von der EU vorgeschriebenen Aussengrenzkontrollen (Personenkontrollen), welche für die Schweiz und das GWK in diesem Ausmass neu und eine „conditio

⁷ Vorübergehend gilt jedoch die Landesgrenze zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein (FL) ebenfalls als Schengenaussengrenze, bis FL die Schengen-Evaluation erfolgreich bestanden hat und als vollwertiges Mitglied an Schengen assoziiert wird.

⁸ Genf, Basel, Lugano-Agno, Locarno-Magadino, Sion, Altenrhein, Samedan, Lausanne, La-Chaux-de-Fonds

sine qua non“ für die Beteiligung an Schengen sind, setzt das GWK 212 Stellen ein. Diese rund 11 % des Bestandes wurden intern von anderen Einsatzorten umgelagert.

5.2.1.4 Nationale Ersatzmassnahmen

Ein weiteres Element der Umsetzung von Schengen sind die so genannten nationalen Ersatzmassnahmen. Sie sind als Ausgleich für den Verzicht auf systematische Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu verstehen. Es geht dabei um gezielte mobile Personenkontrollen im Grenzraum sowie im rückwärtigen Raum in allen Verkehrsarten. In der Schweiz liegen die nationalen Ersatzmassnahmen in erster Linie in der Verantwortung der Kantone bzw. der Polizei. Aber bereits in der Botschaft zur Schengen-/Dublin-Assoziierung wurde darauf hingewiesen, dass das GWK auf Wunsch der Kantone die Polizei bei diesen Massnahmen unterstützen kann. Seitens GWK werden solche mobilen Personenkontrollen gleichzeitig mit mobilen Zollkontrollen, die einen Grenzbezug haben, durchgeführt, was eine effiziente Synergienutzung analog der Kontrollen auf der Grenze darstellt, da auch hier alles im gleichen Prozess abläuft. Deshalb kommen für das GWK nur der Grenzraum und die internationalen Bahnlinien⁹ als Einsatzraum in Frage.

Damit die Unterstützung der Kantone bei der Umsetzung der nationalen Ersatzmassnahmen schweizweit möglichst einheitlich erfolgt, hat die KKJPD mit der EZV eine Mustervereinbarung erarbeitet, die gemäss Art. 97 ZG zwischen dem entsprechenden Grenzkanton und dem GWK abgeschlossen werden kann. In dieser Vereinbarung wird u. a. auch der Einsatzraum definiert. Die KKJPD hat vorgesehen, dass auch Binnenkantone dem GWK auf den internationalen Bahnlinien nationale Ersatzmassnahmen delegieren und entsprechende Vereinbarungen abschliessen können. Als Grundlage dafür dienen Art. 44 Abs. 1 BV und Art. 57 Abs. 2 BV.

Die nationalen Ersatzmassnahmen stellen grundsätzlich keine neuen Aufgaben für das GWK dar, da das GWK bereits vor der Assoziierung an Schengen auf der Grenze und im Grenzraum mit den Kantonen zusammengearbeitet hat und die Synergien genutzt wurden.

⁹ In den Zügen muss das GWK heute auch für die Zollkontrollen oftmals über den Grenzraum hinausfahren, da gerade Schnellzüge meistens kaum mehr oder nur sehr kurz im Grenzraum halten und sich rasch im Landesinnern befinden. Sowohl die Gewährleistung der Zolldienstleistungen als auch eine seriöse Zollkontrolle nehmen eine gewisse Zeit in Anspruch. (je nach Tageszeit, Passagierzahl und Aufdeckungen kann die Kontrolle eines Bahnwagens zwischen 10-60 Minuten in Anspruch nehmen).

5.2.1.5 Beiträge zu Frontex¹⁰

Das GWK hat im Rahmen der Übernahme der Frontex- und Rabit-Verordnung der EU durch die Schweiz folgende neuen Aufgaben wahrzunehmen, zu deren Erfüllung sich die Schweiz im Rahmen der Schengenbeteiligung verpflichtet hat.

Operative Mitwirkung in Joint Operations

Frontex verfügt über Schnelleinsatztruppen, so genannte Rabits (Rapid Border Intervention Teams), welche in Krisensituationen an der europäischen Aussengrenze in kurzer Frist eingesetzt werden können. Es ist damit zu rechnen, dass aus einem 30-köpfigen Pool von Spezialisten (AdGWK, die ansonsten normalen Grenzwachdienst leisten) inskünftig ständig 5-6 Mitarbeitende an den Schengen-Aussengrenzen im Einsatz sein werden. Sie müssen innert weniger Tage auf Anforderung von Frontex im betroffenen Schengenmitgliedstaat eingesetzt werden können.

Einsätze als Dokumentenberater

Im Rahmen der Schengen-Evaluation der Schweiz haben die Experten explizit die Wichtigkeit der Dokumentenberater im Dispositiv an den Schengen-Aussengrenzen als Instrument zur Migrationskontrolle betont und darauf hingewiesen, dass sie auch einen Beitrag der Schweiz erwarten. Diese Spezialisten sollen die illegale Migration in den Schengenraum bereits am Abgangsflughafen unterbinden. Sie unterstützen mit ihrem Fachwissen in den Bereichen Dokumentenprüfung und Personenverifikation die Fluggesellschaften beim Check-In und/oder unmittelbar vor dem Boarding.

Sie schulen das Personal der Fluggesellschaften und beraten vor Ort. Daneben werden Dokumentenberater ebenfalls zur Schulung und Beratung des mit Visa-Fragen befassten konsularischen Personals an den Botschaften eingesetzt. Das GWK verfügt über dieses spezifische Fachwissen. In Zusammenarbeit mit dem BFM und dem EDA wird das GWK diese neue Aufgabe in Zukunft wahrnehmen und ebenfalls Personal aus dem erwähnten 30-köpfigen Pool einsetzen.

Vertretung im Managementboard von Frontex in Warschau und Support ab Bern (inkl. Poolverwaltung und National Frontex Point of Contact für die Schweiz)

Nur durch direkte Mitarbeit vor Ort ist es möglich, die Interessen der Schweiz (z.B. im Bereich Risikoanalysen, Ausbildung, Informationsaustausch oder Planung von europaweiten Operationen) zu vertreten. Dies ist umso wichtiger, als das GWK im Rahmen der Frontex-Einsätze direkt von den Arbeiten der Agentur tangiert ist. Zudem hat die Schweiz ein Interesse, die effiziente Sicherung der Schengenausgrenzen mitzugestalten. Mit der Vertretung im Verwaltungsrat (Management Board) kann das GWK die Strategie und die Schwergewichtsbildung sowie die operative Weiterentwicklung von Frontex aktiv mitgestalten. Damit eine ständige Mitarbeit der Schweiz in allen relevanten Projekten von Frontex gewährleistet ist, müsste eine ständige Vertretung im Frontex-Hauptquartier in Warschau in Betracht gezogen werden (Seconded National Expert [SNE]). Diese Möglichkeit wird von vielen Schengenstaaten, z.T. mit mehrköpfigen Vertretungen, wahrgenommen.

¹⁰ Frontex ist die europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussen- grenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Eine zentrale Rolle kommt dem GWK durch seine Funktion als nationaler Ansprechpartner für Frontex (National Frontex Point of Contact) zu. Alle Anfragen der Agentur betreffend Koordination von Operationen, Ausbildungen, Risikoanalysen und weitere Informationen laufen über diese Stelle. Schliesslich bedarf die Verwaltung des Personalpools für die Frontex-Einsätze und die Betreuung der Mitarbeiter im Ausland ebenfalls Ressourcen. Sollte sich die Beteiligung der Schweiz an Frontex in Zukunft verstärken und vermehrt Angehörige des GWK an den Schengen-Aussengrenzen eingesetzt werden bzw. allenfalls auch Fachkräfte anderer Schengen-Staaten auf den Schweizer Flughäfen zum Einsatz kommen, müsste für die Organisation und Verwaltung des Pools, die Ausbildung und Betreuung des Personals sowie die Koordination mit den nationalen und internationalen Leistungsempfängern ein professionelles Backoffice aufgebaut werden.

5.2.1.6 Andere Auswirkungen von Schengen

Neben Frontex verursacht Schengen ebenfalls einen in der Summe nicht zu unterschätzenden Zusatzaufwand in anderen Bereichen. Das GWK wird davon wie folgt tangiert:

In der Verwaltung

- Mitarbeit in EU-Gremien in Brüssel: Die Hauptlast dieser Mitarbeit wird durch das IB, das BJ, das BFM und das fedpol getragen. Als operativer Leistungserbringer ist jedoch das GWK in der Regel von der Umsetzung hauptbetroffen. Die Einsitznahme in den massgebenden Gremien¹¹ ist deshalb auch für das GWK unumgänglich. Mit dieser Aufgabe sind häufige Reisen und ein relativ grosser Koordinationsaufwand (Bundesämter, Kantone, Nachbarstaaten etc.) verbunden.
- Regelmässiges Erstellen von Statistiken und Analysen für die EU: Die EU verlangt regelmässig (monatlich und situativ) umfangreiche Analysen und Statistiken für die europäischen Risikoanalysen und Planungsprozesse (z.B. betreffend illegaler Migration für Frontex), für die Erstellung von Migrationsstrategien und zur Rechtfertigung für Unterstützungsbeiträge (z.B. Aussengrenzfonds). Diese Statistiken und Analysen können nicht ohne weiteres aus Datenbanken bezogen werden, sondern müssen z. T. in längerer Recherche-Arbeit zusammengestellt werden.
- Mitarbeit in Schengen-Evaluationen im Bereich der Aussengrenzen: Die Schweiz hat ein Interesse an gut funktionierenden Schengen-Aussengrenzen. Deshalb beteiligt sich auch das GWK mit einzelnen speziell ausgebildeten Experten regelmässig an Evaluationen von neuen oder bestehenden Schengen-Mitgliedstaaten. Damit verbunden sind das Studium der Evaluationsdossiers, mehrtägige Reisen in die zu evaluierenden Staaten sowie Reisen nach Brüssel zur Verfassung des Evaluationsberichtes und zur Präsentation des Berichtes in den einschlägigen Gremien.

¹¹ z.B. SCIFA (Strategisches Komitee für Migration, Grenze und Asyl), Ratsarbeitsgruppe Frontiers, Ratsarbeitsgruppe Fauxdoc (im Bereich Dokumentenfälschungen), JAI-Ausschuss Grenzkontrollen, usw.

- Single Point of Contact bezüglich Schengen-Stempel: Die Stempelung der Reisedokumente in bzw. aus dem Schengenraum einreisender und ausreisender Personen ist von zentraler Bedeutung für die Feststellung des legalen Aufenthaltes eines Drittstaatsangehörigen. Um diese Stempelungen bei Zweifeln verifizieren zu können, muss jedes Schengenland einen Single Point of Contact festlegen, der über die aktuellen Verwendungen und Prüfwerte aller nationalen Stempel Auskunft geben kann. Das GWK nimmt für die Schweiz diese Funktion wahr. Dies bedeutet einen administrativen Aufwand: Management der Sicherheitscodes innerhalb des GWK, Auskünfte an in- und ausländische Partner (andere Schengenmitgliedstaaten), Archivieren der Stempel-Einsatzregister etc.
- Zusätzlicher Support im Bereich Technik und Informatik: Durch die Schengen-Beteiligung hat die Schweiz Zugang zu erweiterten Informatik-Applikationen erhalten (z.B. SISone4all bzw. später SIS II, N-VIS (heute elektronisches Visa-Ausstellungssystem EVA), EURODAC). Die Benutzung ist für die Umsetzung der Schengen-Vorschriften essentiell und der Support sowie die Benutzerverwaltung für die rund 1'900 Front-Mitarbeitenden ist zentral. Mit 24 Std-Pikettleistungen muss gewährleistet sein, dass die Anwender jederzeit die notwendige Unterstützung erhalten und Probleme rund um die Uhr umgehend behoben werden können.

An der Front

- Mehraufwand durch Treffer im Schengener Informationssystem (SIS): Durch die vermehrten Fahndungserfolge nach Einführung des Schengener Informationssystem SIS hat sich parallel dazu auch die Arbeitsbelastung, verursacht durch die notwendig gewordene Abarbeitung der Fälle, erhöht. Das GWK war 2009 für 58 % der rund 6'500 Treffer im SIS verantwortlich. Die Treffer werden zwar im bestehenden Kontrollprozess abgearbeitet, für die administrative Bearbeitung ist das Personal jedoch länger gebunden und es bedarf mehr personeller Ressourcen, um die Kontrollen durchführen können.
- Bearbeitung der biometrischen Daten: Im Rahmen von Schengen müssen die biometrischen Daten in Reisedokumenten und Aufenthaltsbewilligungen kontrolliert und zukünftig im Visa-Informationssystem (VIS) verifiziert werden. Dies wird künftig auch zusätzliche Ressourcen (Automation und Personal) für diesen Zweck notwendig machen, um die verlängerte Kontrolldauer zu kompensieren. Das EURODAC-System erlaubt den Grenzposten zu prüfen, ob sich eine Person illegal in der Schweiz aufhält oder bereits einen Asylantrag in einem anderen Schengenstaat gestellt hat und somit das Dublinverfahren angewendet werden kann. Damit sind die Abnahme von Fingerabdrücken, das Einlesen und Abgleichen der biometrischen Daten sowie die sorgfältige Rapportierung und die Datenpflege nach Eurodac-Verordnung (z.B. Archivierung / Löschung etc.) der Feststellungen verbunden. Insbesondere muss dabei sichergestellt werden, dass eine Verwechslung von Identitäten ausgeschlossen ist. Die Arbeiten müssen deshalb in einer hohen Qualität unter Anwendung hoher Sicherheitsstandards von Spezialisten ausgeführt werden. Die Praxis zeigt, dass in Betrieben mit wechselnden Sachbearbeitenden dieser Anspruch nicht gewährleistet werden kann. Deshalb beabsichtigt das GWK, ähnlich wie bereits heute im Bereich der Do-

kumentenfälschungen, Spezialisten im Bereich Biometrie in Kompetenzzentren bzw. in sog. Identifikationszentren seinen Mitarbeitenden zur Verfügung zu stellen, um den Prozess der Identifikation zu professionalisieren und die Bekämpfung der illegalen Migration zu optimieren. Zudem soll in diesen Identifikationszentren auch die Identität von Personen überprüft und festgehalten werden. Das Verfahren richtet sich nach Art. 103 Zollgesetz und Art. 226 Zollverordnung.

5.2.2 Zusammenarbeit mit den Kantonen

5.2.2.1 Meilensteine der Zusammenarbeit

Im Rahmen ihrer originären Aufgaben ist die EZV (ziviler Zoll und GWK) seit jeher ein Partner der Kantone. Während sie bei vielen ihrer originären Aufgaben eine festgestellte Verfehlung direkt ahnden kann, ist sie in einigen Bereichen der nicht-zollrechtlichen Erlasse nur Feststellungsbehörde (d.h. sie macht den Aufgriff) und die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

Seit 1964 führt das GWK auf Begehren der Kantone - gestützt auf das unveröffentlichte Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 14.05.1964 - die fremdenpolizeilichen Personenkontrollen an der Grenze durch.

Aufgrund der immer knapper werdenden personellen Ressourcen stellte sich für die Kantone in den neunziger Jahren die Frage nach einer verbesserten Zusammenarbeit mit dem GWK und einer optimalen Nutzung der Synergien auch in anderen Bereichen analog zu den Personenkontrollen an der Grenze. Deshalb handelten die Grenzkantone seit 1998 nach und nach Vereinbarungen mit der EZV bzw. dem GWK aus.

Im Jahr 2002 beschloss der Bundesrat, das GWK im internationalen Bahnverkehr gleichzeitig mit den Zollkontrollen ebenfalls für Personenkontrollen (fremden- und sicherheitspolizeiliche Kontrollen) einzusetzen, um die Kantone – falls sie dies wünschen – erneut zu entlasten.

Das neue Zollgesetz (ZG) vom 18.03.2005 enthält in Art. 97 eine formelle gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit der EZV mit den Grenzkantonen. Die KKJPD hat jedoch vorgesehen, dass auch Binnenkantone dem GWK auf den internationalen Bahnlinien gewisse Aufgaben delegieren und entsprechende Vereinbarungen abschliessen können. Als Grundlage dafür dienen Art. 44, Abs. 1 BV und Art. 57, Abs. 2 BV.

2006 genehmigten die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) und der Vorsteher des EFD eine Mustervereinbarung über die Zusammenarbeit der EZV mit den Kantonen. Mit Blick auf Schengen schaffte diese Vereinbarung die nötige Grundlage für eine möglichst harmonisierte Zusammenarbeit zwischen der EZV und den Kantonen. Diese Vereinbarungen gelten sowohl für das GWK als auch für den zivilen Zoll.

Seit 2006 werden alle Vereinbarungen mit den Kantonen an die Mustervereinbarung angepasst. Aktuell sind Vereinbarungen auf der Grundlage der Mustervereinbarung mit 19 Kantonen abgeschlossen.

5.2.2.2 Bereiche der Zusammenarbeit

Im Rahmen der Erledigung ihrer originären Aufgaben erfüllt die EZV unter Berücksichtigung der Schengen-Auflagen auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben auf der Grenze und im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone (Art. 96 ZG). Die kantonalen Kompetenzen werden aber nicht tangiert. Deshalb handelt es sich bei solchen Aufgaben in der Regel um Feststellungen bzw. Aufgriffe. Sie betreffen die Bereiche Migration, Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndungen und Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittel-, Waffen- oder Strassenverkehrsgesetz.

Den Kantonen steht es frei, die allfällige anschliessende Ahndung bzw. strafrechtliche Verfolgung der festgestellten Fehlhandlungen in den oben genannten Fällen an das GWK bzw. die EZV zu delegieren.

Zur Veranschaulichung nachfolgend zwei Beispiele aus dem Reiseverkehr:

- Im Rahmen einer Zollkontrolle hat das GWK bei der Identitätsüberprüfung festgestellt, dass das Schengen-Visum einer Person abgelaufen ist. Dies kann es aufgrund der Kantonsvereinbarung direkt verzeigen. Zudem kann das GWK in Absprache mit dem kantonalen Migrationsamt die Wegweisung der Person aus der Schweiz direkt verfügen. Der gesamte Kontrollprozess dieser Person erfolgt somit "in einer Hand".
- Gleich verhält es sich bei einer Zollkontrolle, bei der das GWK feststellt, dass eine Person zusätzlich zu einer mitgeführten grossen Menge Alkohol eine kleinere Menge Kokain auf sich trägt. Das GWK handelt die Alkoholeinfuhr in eigener Kompetenz ab. Aufgrund der kantonalen Delegation kann der Besitz von Drogen durch das GWK zudem direkt verzeigt werden. Auch hier gilt, dass bei einfachen Gesetzesverstössen der Fall durch die gleiche Behörde abgehandelt werden soll. Gäbe es keine kantonale Delegation, würde die Einfuhr von Alkohol durch das GWK erledigt. Anschliessend müsste die Person der kantonalen Polizei übergeben werden, welche anstelle des GWK die Weiterbehandlung übernimmt. Der kantonalen Polizei ist es zudem aus Ressourcengründen oft nicht möglich, einen festgestellten Fall rasch zu übernehmen.

Im migrationsrechtlichen Bereich ahndet das GWK insbesondere Verfehlungen betreffend rechtswidriger Einreise, Ausreise und Aufenthalt, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung und Schleppertätigkeit. Administrative Massnahmen wie die Rücküberstellung von Personen sowie Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen werden ebenfalls an das GWK delegiert.

Im sicherheitspolizeilichen Bereich bearbeitet das GWK insbesondere Aufgriffe in den Bereichen Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndungen. Zudem kann das GWK strafrechtliche Ahndungen im Bereich "Kleinstmengen von Betäubungsmitteln", Ausweisfälschungen, die Ein- und Ausfuhr sowie das Tragen von Waffen und Waffenbestandteilen durchführen. Schliesslich verfolgt das GWK auch Verstösse gegen das Strassenverkehrsrecht.

Es gilt aber zu unterstreichen, dass das GWK keine Strassenverkehrskontrollen durchführt. Nur wenn im Rahmen einer Zollkontrolle ein solcher Verstoss festge-

stellt wird, wird er geahndet. Ein Schwergewicht wird dabei zudem auf erhebliche Verkehrsdelikte gesetzt, die eine echte Gefährdung der Verkehrssicherheit bedeuten. Dieser Grundsatz gilt auch für den zivilen Zoll im Bereich der Kontrollen des Schwerverkehrs.

Gesamthaft wendet das GWK maximal 10 % seiner Arbeitsleistung für die Wahrnehmung delegierter Kantonsaufgaben auf. Dieser Anteil ist jedoch rein rechnerisch ermittelt. Er bedeutet nicht, dass dafür 10 % des Bestandes des GWK ausgeschieden werden. Es erfolgt nie ein Einsatz einzig zur Wahrnehmung von delegierten Kantonsaufgaben. Solche werden nur bei Gelegenheit der Erfüllung der Primäraufgabe miterledigt. Die EZV hat den Auftrag erhalten, im Jahr 2011 Spezialleistungen zugunsten der Kantone zu erheben. Aufgrund dieser Erhebung wird zu prüfen sein, ob Leistungen zugunsten der Kantone abgebaut, rückübertragen oder abgegolten werden sollen.

5.2.2.3 Koordination, Absprachen

Strategische Ebene

Um die offenen Fragen der Zusammenarbeit aufgrund der Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin zu klären, entschieden im Juli 2005 die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und der Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartements, eine gemeinsame Plattform zu bilden. Die Plattform KKJPD-EZV hat sich inzwischen institutionalisiert und tagt zweimal jährlich. Den Vorsitz führen Regierungsrat Claudius Graf-Schelling (TG) und Oberzolldirektor Rudolf Dietrich gemeinsam. Im Rahmen dieser Plattform werden alle Themen besprochen, welche die Zusammenarbeit der EZV mit den Kantonen betreffen.

Operative Ebene

Die Kommandi der zuständigen Grenzschutzregionen und der Kantonspolizeien koordinieren die Einsätze. Sie bezeichnen gegenseitig die verantwortlichen Stellen und legen den Rhythmus sowie die Teilnehmenden an den Absprache- und Planungsrapporten fest. Ziel des Informationsaustausches und der Einsatzkoordination ist in erster Linie, Doppelspurigkeiten bei Kontrollen zu vermeiden und gemeinsam eine bessere Wirkung für die Sicherheit der Bevölkerung zu erreichen. Die Benützung des gemeinsamen Funknetzes Polycom ist ein weiteres geeignetes Mittel zum Informationsaustausch. Wo dies rechtlich möglich ist, werden zudem gegenseitig Zugriffe auf die bestehenden Informationssysteme gewährt.

Die Zusammenarbeit zwischen dem GWK bzw. der EZV und den Kantonspolizeien funktioniert in der Regel gut und reibungslos.

5.2.3 Zusammenarbeit mit dem VBS (Unterstützung durch die militärische Sicherheit)

Um die Problematik der knappen Personalressourcen des GWK etwas abzufedern, hat der Bundesrat vor über zehn Jahren (1998) entschieden, Angehörige der militärischen Sicherheit (AdMilSich) als Unterstützung im Sicherheitsbereich einzusetzen.

Seit 2002 wird die Unterstützung unter der Bezeichnung LITHOS geleistet und von Bundesrat und Parlament bis heute regelmässig verlängert. Sie ist zu einem festen Bestandteil der Einsatzplanung geworden. Mit dem Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des GWK bei den Grenzschaufgaben vom 19.12.2007 hat das Parlament den Einsatz zuletzt bis zum 31.12.2012 verlängert. Als Grundlage diente der BRB vom 30.05.2007, der einen Einsatz von 100 AdMilSich vorsah.

Im Herbst 2002 hatte der Bundesrat für diese Aufgabe noch 290 AdMilSich bewilligt. Aus verschiedenen Gründen wurde die Unterstützung jedoch regelmässig gekürzt. 2009 stellte das VBS noch 100 AdMilSich zur Verfügung. Für das Jahr 2010 wurde der Unterstützungseinsatz zu Gunsten des GWK auf nur mehr 50 Militärpolizisten zu 1'550 produktiven Jahresarbeitsstunden gekürzt, was gegenüber dem BRB vom 30.5.2007 einer Netto-Kürzung um mehr als die Hälfte entspricht.

Die Bedrohungslage hingegen hat sich in den letzten Jahren nicht entschärft. Das GWK als Einsatzorganisation mit einem 24-Std-Betrieb hat fest mit dem Dauereinsatz von 100 AdMilSich gerechnet, auch wenn die AdMilSich nicht über die Ausbildung eines Grenzwächters verfügen und ihrer Kernkompetenz entsprechend bei den gemeinsamen Einsätzen nur für Sicherungsaufgaben eingesetzt werden können.

Da aus Sicherheitsgründen jeder Einsatz aber mindestens zu zweit ausgeführt werden muss, haben die AdMilSich dem GWK erlaubt, die eigenen Mittel flexibler einzusetzen. Die Reduktion der Unterstützung hat zur Folge, dass ausgebildete Grenzwächter anstelle von AdMilSich eingesetzt werden müssen. Dieses Personal fehlt dann andernorts.

Das VBS drängt bereits seit einigen Jahren darauf, die AdMilSich durch Durchdiener zu ersetzen. Diese sind für das GWK zwar ein interessantes Rekrutierungsfeld, sofern einige nach ihrem Militärdienst die GWK-Ausbildung beenden und beim GWK bleiben (im Rahmen des laufenden Pilotprojektes waren das von ca. 10 Durchdienern immerhin durchschnittlich 3-4 pro Jahr). Sie können aber während ihrem Dienst als Durchdiener noch weniger als die AdMilSich fehlende Ressourcen im GWK auffangen. Ihr Einsatz beschränkt sich auf netto ca. 10 Wochen, da sie mehrheitlich in Ausbildung sind, und entspricht den Einsatzmöglichkeiten eines Grenzwachtaspiranten.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die subsidiäre Unterstützung durch die AdMilSich nicht mehr länger aufrecht erhalten werden soll. Die EZV hat zwar in ihrem Bericht dargelegt, dass die Unterstützung durch rund 100 AdMilSich faktisch 45 Stellen beim GWK gleichkommt und diese bei einem Verzicht darauf an der Grenze fehlen¹². Angesichts der begrenzten Einsatzmöglichkeiten der AdMilSich (keine zoll- und grenzwachtspezifische Ausbildung), der Kosten dieses Einsatzes – auch für die EZV (Unterkunft und Verpflegung: 2009 rund CHF 0,75 Mio.) – sowie der Tatsache, dass die Armee heute nicht mehr 100 AdMilSich stellen kann, er-

¹² Eine Unterstützung des GWK durch 100 AdMilSich entspricht grundsätzlich einem realen Einsatz von täglich rund 70 AdMilSich (Ferien, Freitage, Krankheit, usw. einberechnet); zudem gilt es noch die zum Teil langen Anfahrtsstrecken (z.B. Tessin – Genf) sowie die Einschränkungen der AdMilSich bezüglich Wochenendarbeit zu berücksichtigen. Die MilSich hat berechnet, dass bei einer maximalen Einsatzflexibilität zu Gunsten des GWK sich der reelle tägliche Einsatz auf 45 AdMilSich reduziert.

scheint es sinnvoller, den Einsatz LITHOS betreffend der MilSich-Unterstützung nicht mehr zu verlängern.

Gemäss Verfassung ist für einen Einsatz der Armee immer dessen Subsidiarität zu beachten (Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 BV). Dies bedeutet, dass Assistenzdienst nur soweit geleistet wird, als die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und die primär zuständigen zivilen Behörden keine ausreichenden Mittel zur Bewältigung der entsprechenden Notlage zur Verfügung haben. Ein Dauereinsatz der Armee im Rahmen eines Assistenzdienstes ist verfassungsrechtlich problematisch, da es sich um vorhersehbare Ereignisse handelt. Die Subsidiarität ist damit nicht mehr gegeben.

5.3 Zukünftige Entwicklungen, Ausblick

Durch die stetige Entwicklung der Schengen-Gemeinschaft und die daraus resultierenden Weiterentwicklungen des Schengen-Abkommens wird die Schweiz, und damit auch das GWK, noch stärker in die Zusammenarbeit mit Europa einbezogen. Sei dies durch den e-Pass und die damit verbundene e-Plattform, den neuen Ausländerausweis, durch die Weiterentwicklung SIS II, die Einführung des Visa-Informationssystems und die Erweiterung von Frontex. Resultierend daraus muss die Einsatzdoktrin laufend überprüft und zu gegebener Zeit auch angepasst werden. Um diese Entwicklungen mitzugestalten, braucht es genügend qualifiziertes Personal mit Spezialwissen im Zoll- und Grenzschutzbereich. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Weiterentwicklungen mit den nationalen Bedürfnissen und Entwicklungen koordiniert und dadurch später leichter übernommen werden können. Im operativen Bereich dürften einige dieser Entwicklungen ebenfalls massive Auswirkungen haben. Mit der vorgesehenen Einführung des biometrischen Schengenviums wird z.B. der Kontrollprozess auf den Flughäfen (Schengen-Aussengrenze) nochmals komplexer und aufwändiger. Um Warteschlangen bei der Einreise zu verhindern, werden die Flughafenbetreiber mehr Personal für die Kontrollen verlangen. Diese Forderung wird nicht erfüllt werden können.

Ebenso sind die Anforderungen an die gerichtstaugliche Rapportierung mit der Einführung der Strafprozessordnung ab 01.01.2011 gestiegen. Sie kommt zwar für die Mitarbeitenden der EZV nur teilweise zum Tragen, insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Kantonen müssen sie aber die wesentlichen Aspekte kennen. Der künftige Zeitaufwand für die Rapportierung darf nicht unterschätzt werden. Durch die Vielfalt der Aufgaben, die das GWK wahrnimmt, steigt auch die Komplexität der Rapportierung. So müssen für eine gerichtstaugliche Rapportierung inklusive Befragung pro Fall bis zu 3 Stunden aufgewendet werden. Kann nach einer Feststellung bzw. einem Aufgriff, der Fall der Polizei zur Ahndung abgegeben werden, so braucht die Rapportierung je nach Komplexität des Falls höchstens 90 Minuten. Inwiefern diese Situation durch den Einsatz eines Backoffice zur Bearbeitung der Rapporte entspannt werden könnte, ist offen. Grundsätzlich soll aber die Abwechslung zwischen Front und Büro die Arbeit des Grenzschützers insgesamt interessant und abwechslungsreich gestalten.

Ein neuer Aufgabenbereich ist die Kontrolle des Barmittelverkehrs und der Terrorismusfinanzierung. Aus heutiger Perspektive führt dieser Bereich bei der EZV bzw.

beim GWK jedoch nicht zu einem messbaren Mehraufwand, da die Aufgaben in den bestehenden Kontrollprozess integriert werden.

Regelmässig wird auch im GWK Personal von der Front und den Kommandi der Grenzwachregionen abgezogen und für Projektarbeiten und Reorganisationen im Kommando GWK eingesetzt (z.B. Projekt Lage- und Analysezentrum LAZ; Projekt FUELS Führungsunterstützung und Einsatzleitsystem; AFNES Automatisches Fahrzeugnummererkennungs-System; Biometrie und e-Dokumente; Evaluation für ein mobiles Handgerät für das Lesen von biometrischen Daten). Die umfassende Mitarbeit in Projekten findet im Übrigen nicht nur GWK- bzw. EZV-intern, sondern auch bei Partnerorganisationen (z.B. Schweizerische Polizeitechnische Kommission SPTK) und anderen Ämtern (z.B. BFM, fedpol, BIT) statt.

Das GWK hat seine technischen und organisatorischen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.

5.4 Betrieblicher Grundbedarf

Trotz der geringen Bestände muss eine wirksame Grenzkontrolle gewährleistet sein. Dies wird unter Nutzung der streckenweise günstigen Topographie mit einem gezielten Ressourceneinsatz angestrebt.

Die Ressourcenzuteilung zu den einzelnen Grenzwachregionen beruht auf jahrzehntelanger Erfahrung, und sie wird laufend überprüft und angepasst. Im Rahmen von INNOVA wurden diese Erfahrungen mit Grundsätzen und Kriterien für die Ressourcenzuteilung ergänzt. Darin wurde festgehalten, dass mit Blick auf die Zollaufgaben die Hauptverkehrsachsen durchgehend und die anderen wichtigen Grenzübergänge während den Hauptverkehrszeiten personell zu besetzen sind; dass bei der Besetzung auch die Distanzen zwischen den geöffneten Grenzübergängen zu berücksichtigen sind; dass die Synergien zwischen dem zivilen Zoll und dem GWK zu nutzen sind; dass aber auch Ressourcen sparende Spezialverfahren für die Verzollung anzustreben sind. Es wurde festgehalten, dass sich der Mitteleinsatz flexibel nach der Risikolage, der geotaktischen Situation und dem strategischen Bedarf zu richten hat. Und mit Blick auf die Zusammenarbeit mit den in- und ausländischen Partnern wurde festgehalten, dass die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt werden müssen und Synergien möglichst zu nutzen sind. Hierfür ist auch die Interoperabilität zu fördern.

Die Ressourcenzuteilung wird aber auch vom Parlament beeinflusst. Im Bundesbeschluss zu Schengen hat es den Bestand per Ende 2003 als Mindestbestand des GWK garantiert (1'938 Stellen). Das bedeutete aber immer noch eine Kürzung des vormaligen Bestandes von 2'012 um 74 Personaleinheiten. Auf das Postulat im Bericht der GPK-S vom 12.10.2010 hat der Bundesrat Ende Januar 2011 geantwortet, dass der Mindestbestand des GWK gemäss Schengen-Bundesbeschluss (Art. 1, Abs. 3) aufgehoben werden kann. Die Festschreibung eines Mindestbestandes für eine Organisationseinheit in einem Text auf Gesetzesstufe ist systemwidrig und schränkt den Bundesrat unnötig in der Ressourcenzuteilung ein. Der Bundesrat bekennt sich dennoch zu einem starken Grenzschutz.

Der minimal notwendige Bestand für ein glaubwürdig operierendes GWK lässt sich nicht exakt errechnen. Massgebend ist die erzielte Wirkung. Unterschreitet die Kontrolldichte ein bestimmtes Mass, wird das Risiko für Schmuggler und andere Kriminelle so klein, dass keine abschreckende Wirkung mehr erzielt wird.

5.4.1 Kennzahlen

Die effektive Präsenz eines AdGWK wird wie folgt berechnet: wie bei jedem anderen Arbeitnehmer ist von 220 Arbeitstagen auszugehen. Pro Tag leistet er 8,2 Stunden, d.h. aufgeteilt auf 365 Tage ergibt sich eine tägliche Präsenz von 5,06 Stunden. Davon abzuziehen sind Aufwendungen für Ausbildung, Fahr- und Schiesstraining, Bewirtschaftung der Anmeldeboxen, Rapportierung sowie weitere bewachungsfremde Tätigkeiten. Die rechnerische Kontrolltätigkeit eines AdGWK beträgt somit 3,8 Stunden pro Kalendertag.

Von diesem Wert ist bei der Berechnung des personellen Grundbedarfs auszugehen.

Für einen Einsatz rund um die Uhr von zwei Grenzwächtern (Dienst zu zweit aus Sicherheitsgründen) werden folglich 13 AdGWK benötigt. Aus Sicherheitsgründen sowie aus Gründen der Effizienz stehen jedoch vor allem im mobilen Dienst je nach Auftrag und Zielsetzung jeweils 4 bis 6 Grenzwächter gemeinsam im Einsatz. Das bedeutet auf 24 Stunden hochgerechnet einen Bedarf von 25 bis 36 AdGWK.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Behandlung eines Aufgriffs die Gruppe absorbiert und deshalb oft keine weiteren Kontrolltätigkeiten gleichzeitig durchgeführt werden können.

Bei einem Autobahnübergang bedarf es täglich insgesamt 25 Mitarbeitende für die absolute Minimalbesetzung von stets vier Grenzwächtern. Beim Flughafen Genf, wo täglich 541 Stunden sog. gebundener Dienst zu leisten sind, sind täglich rund 150 Mitarbeitende erforderlich.

Von den insgesamt 1'772 Stellen des Betriebs sind 855 nötig, um täglich allein den minimal notwendigen gebundenen Dienst an 19 durchgehend besetzten und 52 teilweise besetzten Grenzübergängen sicherzustellen.

Wenn von den verbleibenden Stellen noch die Einsatzzentralen (74) abgezogen werden, so verbleiben 843 Stellen für die Überwachung von 160 kleineren Zollstrassen, hunderten weiteren fahrbaren Strassen und Wegen, der 1'850 km langen Grenze sowie den täglich rund 1'000 Zügen mit Grenzbezug (internationale und regionale). Die vorhandenen personellen Mittel erlauben demnach nur eine sehr geringe Anzahl von Kontrollen.

Von den Zügen können z.B. nur rund 5 – 10 % kontrolliert werden. Mit Schwergewichtsaktionen können die Kontrollen an einem Ort punktuell verstärkt werden mit der Konsequenz, dass an anderen Orten praktisch keine mobilen Kontrollen mehr stattfinden können.

5.4.2 Beispiel des konkreten Personalbedarfs zweier Grenzwachregionen

5.4.2.1 Das Beispiel der Grenzwachregion I Basel

Die zwei Autobahnübergänge und der Flughafen sind durchgehend, drei weitere Strassen tagsüber besetzt. Nach Abzug des gebundenen Dienstes stehen dem Grenzwachkommandanten von insgesamt 314 AdGWK für die mobilen Kontrollen im ganzen bevölkerungsdichten Grossraum Basel noch 131 Grenzwächter, d.h. rund um die Uhr deren 21, zur Verfügung, welche den 72 km langen Grenzabschnitt der Grenzwachregion I kontrollieren.

Dabei gilt es aber festzuhalten, dass Basel einen zentralen Knotenpunkt im internationalen Zugverkehr darstellt und deshalb 10 Grenzwächter rund um die Uhr im Bahnverkehr eingesetzt werden müssen.

Damit verbleiben 11 Grenzwächter für mobile Kontrollen auf den siebzehn Zollstrassen mit unbesetzten aber geöffneten Grenzübergängen, im Zwischengelände und am Rheinhafen. Aus der Sicht des GWK ist die untere Grenze erreicht. Schwergewichts- und Verstärkungsaktionen können durch die Grenzwachregion I nur noch mit erheblichen Lücken im eigenen Dispositiv aufgefangen werden.

5.4.2.2 Das Beispiel der Grenzwachregion VI Genf

Ein Autobahnübergang sowie der Flughafen sind durchgehend, zwei weitere Strassen und der Bahnhof Cornavin tagsüber besetzt. Während den Stosszeiten sind maximal 62 Grenzwächter gleichzeitig am Flughafen im Einsatz. 30 weitere Zollstrassen sind grundsätzlich unbesetzt, aber geöffnet und müssen sporadisch überwacht werden. Nach Abzug des gebundenen Dienstes stehen dem Grenzwachkommandanten von insgesamt 340 AdGWK zusätzlich zum Personal auf den fest besetzten Grenzübergängen für die mobilen Kontrollen permanent 10 AdGWK zur Verfügung. Aufgrund der aktuellen Verstärkungsmassnahmen stehen gegenwärtig 15 bis 20 AdGWK rund um die Uhr für mobile Kontrollen zur Verfügung. Diese täglichen Verstärkungseinsätze werden zur Zeit aus 30 Grenzwächtern aus dem Tessin, der übrigen Romandie und der Deutschschweiz gebildet. Situativ können diese Einheiten mit weiteren Grenzwächtern aus der Deutschschweiz verstärkt werden. Die Verstärkungseinsätze zeigen Wirkung: Die Aufgriffszahlen sind in Genf in allen Bereichen wesentlich höher als 2009. Damit lässt sich die 110 km lange Grenze gemäss den dem Bund zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel und den Vorgaben von Schengen wirkungsvoll kontrollieren.

5.5 Lücken im Personalbestand und Priorisierung aus Sicht EZV

Das GWK hat für die Übernahme der Personenkontrollen auf den Flughäfen 212 Stellen intern kompensiert; damit hat es aber keinen Spielraum mehr für den zusätzlichen Bedarf im Rahmen der Umsetzung von Schengen/Dublin. Die EZV macht deshalb folgenden Stellenmehrbedarf geltend:

Ziffer	Bereich	Bedarf	Priorität
5.2.1.5	Operative Mitwirkung in Joint Operations/Rabits (Alimentierung des Pools für Frontex-Einsätze)	6	1
5.2.1.5	Einsätze als Dokumentenberater (Alimentierung des Pools für Frontex-Einsätze)	5	1
5.2.1.5	Vertretung im Managementboard von Frontex in Warschau und Support ab Bern (inkl. Poolverwaltung und National Frontex Point of Contact für die Schweiz)	4	1
5.2.1.6	Erstellen von Statistiken und Analysen für die EU	3	1
5.2.1.6	Zusätzlicher Support im Bereich Technik und Informatik im Zusammenhang mit Schengen	3	1
5.2.1.5	Professionelles Backoffice im Zusammenhang mit Frontex-Einsätzen	3	2
5.2.1.5	Ständige Vertretung im Frontex-Hauptquartier in Warschau	1	2
5.2.1.6	Mitarbeit in EU-Gremien in Brüssel	2	2
5.2.1.6	Mitarbeit in der Schengen-Evaluation im Bereich der Aussengrenzen	1	2
5.2.1.6	Single Point of Contact bezüglich Management der Schengen-Stempel	1	2
5.2.1.6	Bearbeitung der biometrischen Daten (Spezialisten für Identifikationszentren)	6	2
	Total	35	

Gestützt darauf hat der Bundesrat im Sommer 2010 bereits 11 Stellen bewilligt.

Die für 2011 geplante Erhebung der Aufgaben des GWK zu Gunsten der Kantone wird zeigen, ob und wie durch finanziellen Abgleich Mittel für die Zollverwaltung freigespielt werden können.

6 Fazit des Bundesrates zu den parlamentarischen Vorstössen

Die Haltung des Bundesrates zu den Vorstössen ist folgende:

- a) Postulat Fässler-Osterwalder 08.3513: Die Zollverwaltung hat ausgewiesen, dass insgesamt ein Stellenmehrbedarf von 95 Stellen (60 ziviler Zoll, 35 GWK) besteht. Die EZV optimiert ihre Abläufe und Strukturen dauernd, um die vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen wirkungsvoll einzusetzen. Der Bundesrat ist verpflichtet, die vom Parlament beschlossenen Sparmassnahmen gesamthaft in der Verwaltung umzusetzen. Sachlich begründeten Einzelbegehren für zusätzliches Personal hat der Bundesrat ent-

sprochen. Betreffend den zivilen Zoll ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Stellenbedarf für neue Aufgaben vorderhand durch interne Stellenverschiebungen aufgefangen werden kann.

- b) Motion Fehr 08.3510: Der Bundesrat sieht zum heutigen Zeitpunkt keine Veranlassung für eine Erhöhung des Bestandes des GWK um 200-300 Stellen. Eine flexible Struktur, ein mobiler Einsatz der Ressourcen sowie gezielte Schwergewichtsaktionen erlauben es dem GWK, mit seinen heutigen Ressourcen eine optimale Wirkung zu erzielen. Auch die Zollverwaltung weist für das GWK höchstens einen Mehrbedarf von 35 Stellen aus. Davon wurden zwischenzeitlich 11 Stellen im Kontext von Schengen bewilligt. Die Löhne des GWK sind konkurrenzfähig. Davon zeugt nicht zuletzt auch die Tatsache, dass das GWK – mit Ausnahme der Region Genf – einen Überbestand hat, der mit weniger Abgängen als üblich begründet wird.
- c) Postulat SiK-SR 09.3737: Wie bereits erwähnt, ist auch die Zollverwaltung der Auffassung, dass es höchstens einer Erhöhung des Bestandes des GWK um 35 bzw. nun mehr noch 24 Stellen bedarf (siehe Bst. b). Im vorliegenden Bericht wird in Ziffer 5.4 dargelegt, welche Eckwerte den betrieblichen Grundbedarf des GWK ausmachen. Der notwendige Bestand des GWK kann nicht präzise berechnet werden. Wichtig ist, welche Wirkung das GWK erzielen soll. Sachlich begründete personelle Einzelbegehren wurden vom Bundesrat bewilligt, wie z.B. die 11 Stellen im Schengen-Kontext. Nach Ansicht des Bundesrates ist diese Wirkung heute ausreichend. Der Bundesrat ist überzeugt, dass durch das enge Zusammenwirken zwischen zivilem Zoll und GWK die Ressourcen der Zollverwaltung insgesamt wirksam eingesetzt und effizient genutzt werden. Hingegen will er im Jahr 2011, mit einer Erhebung der Aufgaben des GWK zu Gunsten der Kantone, eingehend prüfen, ob bzw. inwiefern hier Mittel für die Zollverwaltung freigespielt werden sollen. Auch wird aufgrund dieser Erhebung zu prüfen sein, ob Leistungen zugunsten der Kantone abgebaut, rückübertragen oder abgegolten werden sollen.

Gesamthaft kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der von der EZV ausgewiesene Stellenmehrbedarf für das GWK nachvollziehbar ist, nicht jedoch für den zivilen Zoll. Er wird im Rahmen der Prioritätensetzung und der vorhandenen Mittel der Personalsituation des GWK besondere Beachtung schenken und versuchen, die Lücken zu schliessen.