

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzung der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben

Eidgenössische Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	606.21335
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Trotz Mängel: Die Zusammenarbeit bringt Nutzen für alle.....	15
2.1 Etablierte und sehr heterogene Verwaltungsvereinbarungen.....	15
2.2 Eine Analyse über die Eignung von delegierbaren Arbeiten fehlt	16
2.3 Die Anknüpfung an zollrechtliche Aufgabe klarer stipulieren.....	17
2.4 Deutliche Vereinfachung dank neuem Ordnungsbussengesetz.....	18
3 Historisches Ungleichgewicht zwischen den Kantonen abbauen	19
3.1 Die Personenkontrolle an den grossen Flughäfen ist zu entschädigen.....	19
3.2 Keine einheitlichen Kriterien bei der Festlegung der kantonalen Grenzräume	20
3.3 Der Anteil des GWK an Sicherheitskräften nimmt stetig zu	22
3.4 Vereinzelte Tendenzen zur Aufgabenerledigung ausserhalb des Kerngebiets	23
4 Die Steuerung muss überdacht werden.....	25
4.1 Die vereinbarten Zielgrössen des EFD eignen sich höchstens als Kontextinformationen	25
4.2 Die Steuerungsdaten werden nicht adäquat erhoben und eingesetzt	26
4.3 Überregionale Ungleichgewichte rascher beheben	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	30
Anhang 2: Abkürzungen.....	32
Anhang 3: Glossar.....	33

Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzung der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) erbringt mit dem Grenzwachkorps (GWK) im Grenzraum Sicherheitsaufgaben, z. B. in Form von Personenkontrollen. Um das Synergiepotenzial mit den Aufgaben der Kantonspolizei möglichst auszuschöpfen, hat die EZV mit den meisten Kantonen Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen. Ab dem 1. August 2016 ist das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) für den Abschluss der Vereinbarungen zuständig.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat sich in der Prüfung der Effizienz, Gleichbehandlung und Steuerung dieser Zusammenarbeit angenommen. Insgesamt stellt die EFK fest, dass die Vereinbarungen allen Parteien einen Mehrwert erbringen, aber zu heterogen ausgestaltet sind. Der Vorwurf, die Kantone lagern bewusst Sicherheitsaufgaben an die EZV aus, lässt sich nicht bestätigen. Die Prüfung zeigt jedoch gewisse Tendenzen auf, dass in einigen Kantonen die EZV spürbar über ihre Kernaufgaben hinaus tätig ist. Die EFK empfiehlt deshalb der EZV resp. dem EFD, künftig die Anknüpfung an zollrechtlichen Aufgaben in den Verwaltungsvereinbarungen explizit zu stipulieren und die Aufgaben zu priorisieren, die den höchsten Synergieeffekt versprechen.

Der Bund trägt die Kosten für kantonale Aufgaben an zwei Flughäfen

Die Personenkontrolle ist gemäss Art. 9 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) eine hoheitliche Aufgabe der Kantone. An den internationalen Flughäfen in Genf und Basel – aber nicht in Zürich – übernimmt das GWK die Grenzkontrolle. Die Verwaltungsvereinbarungen sehen keine Entschädigungen vor, nach Einschätzung der EFK beträgt der Gegenwart dieser Leistung jährlich 17 bis 22 Millionen Franken für Genf und rund 5 Millionen Franken für Basel. Da es keinen nachvollziehbaren Grund bzw. keine Legitimation für diese Kostenübernahme durch den Bund gibt, ist dies zu korrigieren.

Mittels Datenanalysen konnte die EFK nachweisen, dass sich Art und Ort der Gesetzesverstösse, die bei Kontrollen festgestellt wurden, zwischen den Kantonen teils deutlich unterscheiden. Der Grund hierfür liegt primär darin, dass die Vereinbarungen auf die Bedürfnisse der Kantone ausgerichtet und somit sehr divers sind. Eine aktive Steuerung des Leistungsumfangs und der -tiefe durch die EZV war in der Vergangenheit nicht sehr ausgeprägt. Die neue Direktion hat hingegen den Anspruch, die Interessen aus Sicht Bund stärker einzubringen. Die EFK unterstützt diesen Paradigmenwechsel und empfiehlt, dass aus Effizienzgründen eine Harmonisierung erfolgt, unter anderem auch bei der Festlegung der Grenzräume.

Die Steuerung des Aufgabengebiets muss geschärft werden

Die quantitativen Ziele aus dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan sind für die Steuerung des Amtes ungeeignet. Das operative Tagesgeschäft steuert die EZV risikobasiert. Trotzdem hat sie die zu hohe Ressourcenbindung durch die Personenkontrolle am Flughafen Genf zu lange nicht korrigiert – zulasten der Sicherheit an der Grenze. Da bei Kontrollen des GWK nur

diejenigen erfasst werden, bei denen Verstöße gegen Vorgaben festgestellt wurden, ist in den Daten keine Aussage über die Qualität der risikobasierten Einsatzsteuerung möglich. Die EFK empfiehlt der EZV, diese Schwachstellen zu beheben. Damit sollte die EZV besser gerüstet sein, um die Steuerung der Aufgaben wirkungsvoller wahrnehmen zu können.

Audit de la mise en œuvre économique du transfert des tâches de police cantonale

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

L'Administration fédérale des douanes (AFD) accomplit des tâches de sécurité avec le Corps des gardes-frontière (Cgfr) dans l'espace frontalier, comme sous la forme de contrôles des personnes. Pour exploiter au mieux le potentiel de synergies avec les tâches de police cantonales, l'AFD a conclu des accords administratifs avec la plupart des cantons. Depuis le 1^{er} août 2016, le Département fédéral des finances (DFF) est responsable de la conclusion de ces accords.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité, l'égalité de traitement et la gestion de cette coopération. Dans l'ensemble, il constate que les accords apportent une valeur ajoutée à toutes les parties, mais sont trop hétérogènes. Le reproche selon lequel les cantons confient délibérément des tâches de sécurité à l'AFD ne peut être confirmé. L'audit révèle toutefois que l'AFD a tendance à accomplir des tâches dans certains cantons qui dépassent de loin sa mission principale. Par conséquent, le CDF recommande à l'AFD, respectivement au DFF, de stipuler explicitement le lien avec les tâches douanières dans les accords administratifs et de prioriser les tâches qui promettent les effets de synergies les plus importants.

La Confédération prend en charge les coûts des tâches cantonales dans deux aéroports

Selon l'art. 9, al. 1 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20), le contrôle des personnes est une tâche relevant de la compétence des cantons. Le Cgfr assure le contrôle aux frontières dans les aéroports internationaux de Bâle et de Genève, mais pas de Zurich. Les accords administratifs ne prévoient pas d'indemnité pour ce contrôle. Selon les estimations du CDF, les coûts de cette prestation se situent entre 17 et 22 millions de francs par an pour Genève, et à quelque 5 millions pour Bâle. Comme il n'y a pas de raison claire ou de légitimation justifiant la prise en charge de ces coûts par la Confédération, cela doit être corrigé.

En analysant les données, le CDF a pu prouver que la nature et le lieu des infractions à la loi qui avaient été constatées lors de contrôles différaient parfois considérablement d'un canton à l'autre. Cela s'explique avant tout par le fait que les accords sont axés sur les besoins des cantons et sont donc très diversifiés. Par le passé, l'AFD ne pratiquait pas une gestion très active de l'étendue et du niveau des prestations. En revanche, la nouvelle direction a l'intention de faire valoir davantage les intérêts de la Confédération. Le CDF soutient ce changement de paradigme et recommande une harmonisation pour des raisons d'efficacité, notamment lors de la définition des espaces frontaliers.

La gestion du domaine d'activité doit être affinée

Les objectifs quantitatifs du plan intégré des tâches et des finances ne sont pas adaptés à la gestion de l'office. L'AFD gère les tâches opérationnelles quotidiennes en fonction des risques. Néanmoins, pendant trop longtemps, elle n'a pas corrigé l'engagement considérable

des ressources pour le contrôle des personnes à l'aéroport de Genève – au détriment de la sécurité à la frontière. Étant donné que seuls les contrôles lors desquels le Cgfr constate des infractions aux directives sont répertoriés, les données ne permettent pas de se prononcer sur la qualité de la gestion des engagements basée sur les risques. Le CDF recommande à l'AFD de remédier à ces lacunes. Ainsi, l'AFD devrait être mieux à même de gérer efficacement les tâches.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione economica relativa all'assunzione di compiti di polizia cantonale

Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Con il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) svolge compiti di sicurezza nell'area di confine, ad esempio sotto forma di controlli delle persone. Per sfruttare il più possibile il potenziale sinergico con i compiti di polizia cantonale, l'AFD ha concluso accordi amministrativi con la maggior parte dei Cantoni. Dal 1° agosto 2016 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) è responsabile della conclusione di tali accordi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficienza, la parità di trattamento e la gestione di questa collaborazione. Nel complesso il CDF ha constatato che, sebbene forniscano un valore aggiunto a tutte le parti, gli accordi sono strutturati in modo troppo eterogeneo. La critica secondo cui alcuni Cantoni delegherebbero consapevolmente compiti di sicurezza all'AFD non trova conferma. La verifica evidenzia tuttavia che l'AFD, in alcuni Cantoni, tende a svolgere compiti che vanno ben al di là dei suoi compiti principali. Pertanto, il CDF raccomanda all'AFD, ovvero al DFF, di fare esplicito riferimento ai compiti doganali negli accordi amministrativi futuri e di prioritizzare quelli che prospettano il massimo effetto sinergico.

La Confederazione si assume i costi relativi a compiti cantonali in due aeroporti

Conformemente all'art. 9 capv. 1 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20), il controllo delle persone rientra nei compiti sovrani dei Cantoni. Il Cgcf esegue i controlli al confine negli aeroporti internazionali di Ginevra e Basilea, ma non nell'aeroporto di Zurigo. Gli accordi amministrativi non prevedono alcuna indennità. Secondo le stime del CDF, il controvalore di questa prestazione ammonta a 17–22 milioni di franchi all'anno per Ginevra e a circa 5 milioni di franchi per Basilea. Poiché l'assunzione di questi costi da parte della Confederazione non è né giustificata né legittimata, occorre porvi rimedio.

Analizzando i dati, il CDF ha potuto dimostrare che la tipologia e il luogo delle infrazioni alla legge che sono state constatate durante i controlli differiscono, talvolta in modo considerevole, da un Cantone all'altro. Ciò è dovuto principalmente al fatto che gli accordi si basano sulle esigenze dei Cantoni e sono quindi molto diversi tra loro. In passato, l'AFD ha condotto una gestione non molto attiva del volume e dell'estensione delle prestazioni. La nuova direzione intende invece difendere in modo più incisivo gli interessi della Confederazione. Il CDF appoggia questo cambio di rotta e, per motivi legati all'efficienza, raccomanda un'armonizzazione anche nella definizione delle aree di confine.

La gestione del settore di compiti deve essere affinata

Gli obiettivi quantitativi del piano integrato dei compiti e delle finanze non sono idonei alla gestione dell'ufficio. L'AFD gestisce le attività operative correnti in funzione dei rischi. Ciononostante, per troppo tempo l'AFD non ha corretto l'impiego troppo elevato di risorse nel

quadro dei controlli delle persone all'aeroporto di Ginevra, a scapito della sicurezza al confine. Dato che nei controlli effettuati dal Cgcf vengono registrati soltanto quelli nei quali sono state constatate infrazioni alle disposizioni, i dati non forniscono alcuna indicazione sulla qualità della gestione degli impieghi in funzione dei rischi. Il CDF raccomanda all'AFD di colmare queste lacune. Ciò le consentirebbe di essere meglio attrezzata per gestire i compiti in modo efficace.

Testo originale in tedesco

Audit of the economic implementation of the assumption of cantonal police tasks Federal Customs Administration

Key facts

Together with the Border Guard (BG), the Federal Customs Administration (FCA) performs security tasks in border areas, e.g. checks on individuals. In order to exploit the potential for synergies with the tasks of the cantonal police as much as possible, the FCA concluded administrative agreements with most cantons. Since 1 August 2016, the Federal Department of Finance (FDF) has been responsible for concluding the agreements.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the efficiency, equal treatment and management of this cooperation. Overall, the SFAO found that the agreements provide added value for all parties, but that the structures of the arrangements are too diverse. The accusation that the cantons are deliberately outsourcing security tasks to the FCA cannot be confirmed. However, the audit did reveal certain tendencies whereby in some cantons the FCA is clearly operating in areas outside of its core tasks. The SFAO therefore recommends that in future the FCA and/or the FDF explicitly stipulate the connection to customs tasks in the administrative agreements and prioritise the tasks that promise the highest synergy effects.

The Confederation bears the costs for cantonal tasks at two airports

According to Art. 9 para. 1 of the Foreign Nationals and Integration Act (FNIA, SR 142.20), checks on individuals are a sovereign task of the cantons. At the international airports in Geneva and Basel – but not in Zurich – the BG is responsible for border control. The administrative agreements do not provide for any remuneration; according to the SFAO's estimate, this service is worth between CHF 17 and 22 million a year for Geneva and around CHF 5 million a year for Basel. Since there is no plausible reason or legitimation for the Confederation to assume these costs, this must be corrected.

By analysing the data, the SFAO was able to demonstrate that the type and location of the law infringements identified during checks differed between the cantons, in some cases significantly. The main reason for this is that the agreements are geared to the needs of the cantons and are therefore very diverse. In the past, active management of the scope and depth of services by the FCA was not very developed. However, the new management intends to incorporate the interests of the Confederation to a greater extent. The SFAO supports this paradigm shift and recommends that harmonisation take place for reasons of efficiency, including in the definition of border areas.

The management of the task area must be tightened up

The quantitative objectives from the integrated task and finance plan are unsuitable for managing the office. The FCA manages its day-to-day operations based on risk. Nevertheless, for too long it has not corrected the excessive resources committed to checks on individuals at Geneva airport – to the detriment of security at the border. Since only those who are found to be in breach of regulations are recorded during checks by the BG, the data

does not allow any statement to be made about the quality of risk-based operational management. The SFAO recommends that the FCA remedy these weaknesses. In this way, the FCA should be better equipped to manage the tasks more effectively.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Zollverwaltung

Die EZV dankt der EFK für die vorliegende Prüfung und ist grundsätzlich mit den Feststellungen einverstanden. Sie möchte aber darauf hinweisen, dass die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben nach Artikel 97 ZG nicht zu einer Veränderung des Ressourceneinsatzes führen darf. Eine solche kann nur aufgrund einer Veränderung der Kernaufgaben erfolgen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Bereich der inneren Sicherheit gibt seit vielen Jahren regelmässig Anlass zu Diskussionen. 2001 hat der Bundesrat das Projekt «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)» lanciert. Der Abschluss des Assoziierungsabkommens mit der EU zu Schengen/Dublin (nachfolgend Schengen/Dublin) 2004 erforderte eine umfassende Analyse der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die systematischen Personenkontrollen an der Grenze wurden mit dem Abkommen abgebaut und mit Ersatzmassnahmen aufgefangen. Nicht tangiert waren Zollkontrollen, da die Schweiz keine Zollunion mit der Europäischen Union bildet. Im Rahmen von USIS haben sich die Parteien darauf geeinigt, dass das Grenzwachkorps (GWK) nebst den Zollaufgaben die bestehenden Aufgaben weiterführen soll. Durch die bilateral ausgestaltete Übertragung von polizeilichen Aufgaben von den Kantonen an das GWK erhoffte man sich einen Synergiegewinn, da die Warenkontrollen und die Sicherheitsaufgaben im gleichen Arbeitsprozess erledigt werden können. Bei den im Rahmen von Kantonsvereinbarungen übertragenen Kompetenzen geht es beispielsweise um die Erledigung von Fahndungsausschreibungen oder die strafprozessuale Anzeige von Bagatelldelikten, namentlich in den Bereichen Migration, Betäubungsmittel, Waffen und Strassenverkehr.

Mit der Einführung des neuen Zollgesetzes (SR 631.0) im Jahr 2005 wurde die rechtliche Grundlage für den Abschluss von Kantonsvereinbarungen geschaffen. Die Tatsache, dass die EZV delegierte Aufgaben selbstständig erfüllen und nicht immer die Kantonspolizei beziehen muss, ist für beide Parteien der Haupttreiber für den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen. Die mit Schengen/Dublin eingeführte Zusammenarbeitsform löste im Nachgang einen Klärungsbedarf hinsichtlich der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen aus. Seit der Revision des Zollgesetzes per 1. August 2016 müssen die übertragenen polizeilichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug der rund 400 nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes stehen und die Abschlusskompetenz der Verwaltungsvereinbarungen liegt nicht mehr bei der EZV, sondern dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD).

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat im Frühling 2006 mit dem EFD eine nicht verbindliche Mustervereinbarung ausgehandelt. Das Ziel, einen einheitlichen Zusammenarbeitsstandard zu erzielen, wurde aber nicht erreicht. Zu unterschiedlich sind die letztlich abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen.

Die EZV befindet sich aktuell in einer Reorganisation, die durch das Digitalisierungs- und Transformationsprogramm DaziT geprägt wird. Seit Anfang 2021 sind die bisherigen operativen Einheiten Zoll und GWK im Direktionsbereich Operationen vereint, und ein einheitliches Berufsbild wird eingeführt. Die Totalrevision des Zollgesetzes und die Schaffung des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) waren zum Zeitpunkt der Prüfung im Gange. Sämtliche von der EFK analysierten Daten und Strukturen stammen von der alten Organisation. Auswirkungen der laufenden Totalrevision des Zollgesetzes auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen bleiben auf die vorliegende Prüfung unberücksichtigt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der vorliegenden Prüfung ist die Beurteilung der wirtschaftlichen Umsetzung von der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben. Die EFK beantwortet die folgenden Prüfungsfragen:

- Arbeitet die EZV im Sicherheitsbereich effizient mit den Kantonen zusammen?
- Behandelt die EZV die Kantone im Sicherheitsbereich gleich?
- Wird der für innere Sicherheit eingesetzte Personalkörper der EZV adäquat gesteuert?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Hasler (Revisionsleitung), Beat Stamm und Mark Haas vom 19. April bis 11. Juni 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Baumann. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der EZV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 7. Juli 2021 statt. Teilgenommen haben seitens der EZV der Direktor, der Chef Einsatz Operationen, die Chefin Grenzsicherheit und der Leiter der Internen Revision. Die EFK war mit dem federführenden Fachbereichsleiter, dem zuständigen Mandatsleiter sowie dem Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung bzw. dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Trotz Mängel: Die Zusammenarbeit bringt Nutzen für alle

2.1 Etablierte und sehr heterogene Verwaltungsvereinbarungen

Zum Prüfungszeitpunkt hat die EZV mit 19 Kantonen eine Verwaltungsvereinbarung über die Delegation von kantonalen Aufgaben abgeschlossen. Sieben Binnenkantone (FR, GL, NW, OW, SZ, UR, ZG) haben auf die Ausarbeitung von Abkommen verzichtet, obwohl sie auch davon Gebrauch machen könnten. In diesen Kantonen beschränkt sich die EZV auf den Vollzug rein zollrechtlicher Aufgaben wie beispielsweise eine Zollkontrolle an einem Regionalflughafen.

Die Delegationsmatrix der kantonalen Aufgaben¹ stellt die Übersicht über die pro Kanton delegierten Aufgaben dar. Jeder Kanton delegiert unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen. Von den 45 verschiedenen Aufgabengebieten nimmt das GWK drei (RIPOL, internationale Zugstrecken, Ordnungsbussen) in allen Kantonen gleich wahr. Vereinzelt delegieren auch Spezialfälle wie die Schifffahrtspolizei, Jagd und Fischerei oder den Pilzschutz. Bei weitreichenden Kantonsvereinbarungen besteht die Gefahr, dass die Kantone Polizeiaufgaben an die EZV auslagern.

Die Angehörigen des GWK sind in mehreren Kantonen tätig und müssen sich demnach mit unterschiedlichen Ausprägungen der Delegationen auseinandersetzen. Die Interviewpartner haben aber ausgesagt, dass dies im Tagesgeschäft kaum Probleme darstelle und die Mitarbeitenden damit umgehen könnten. Dies auch, weil die Vereinbarungen nur selten angepasst würden und sich der Aktionsradius eines Mitarbeitenden meist auf eine Region beschränkt, womit nur wenige verschiedene Delegationen anzuwenden seien. Alle befragten Parteien sind sich darüber einig, dass ein Zustand ohne Verwaltungsvereinbarungen verfahrensökonomisch ein Rückschritt wäre. Jüngste Versuche, eine Konsolidierung bezüglich Aufgabenvielfalt auf aktuellem Niveau zu erzielen, sind bisher am Widerstand der Kantone gescheitert.

Das GWK benutzt im Tagesgeschäft das Informationssystem «Rumaca» zur Erfassung aller Feststellungen und Ereignisse. Im Rahmen der Prüfung hat die EZV der EFK Daten (ohne Personendaten) von rund 490 000 Ereignissen über die Jahre 2016 bis 2020 zur Verfügung gestellt.

Die Analyse der Übergabe von Fällen von der EZV an die Polizei an der Binnengrenze zeigt die Auswirkungen der delegierten Aufgaben auf. Über alle Grenzkantone kann in rund 9 % der Ereignisse der Fall nicht vom GWK allein erledigt werden. In Kantonen mit einem hohen Anteil an delegierten Aufgaben (z. B. AG) übergibt das GWK proportional wenig Fälle der Polizei. Illustrativ zeigt sich das Gegenteil am Kanton ZH: Die Vereinbarung sieht praktisch keine delegierten Aufgaben vor. Entsprechend hoch ist der Anteil (19 %) der Kantonspolizei übergebenen Fälle.

¹ https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/gwk/verwaltungsvereinbarungen/matrix-kantonsvereinbarungen.pdf.download.pdf/DE_Delegationsmatrix_kantonaler_Aufgaben_EZV.pdf, abgefragt am 09.06.2021

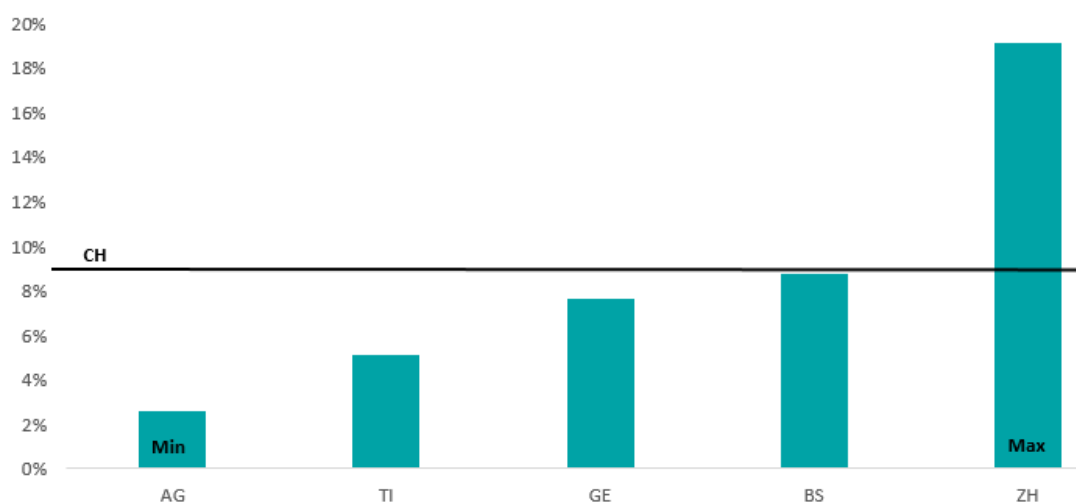


Abbildung 1: Anteil der Verstösse im Jahr 2020, die die EZV festgestellt und zur Behandlung an die Polizei der Binnengrenzkantone übergeben hat (Quelle: Rumaca, EZV)

Beurteilung

Eine komplette Harmonisierung der Vereinbarungen erachtet die EFK aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Bedürfnisse nicht als sinnvoll, eine Straffung der Aufgabenpalette ist jedoch angebracht.

Die Zeitdauer der jeweiligen Fallbearbeitung ist in den Rumaca-Daten nicht ohne Weiteres ersichtlich. Eine Einschätzung, wie gross der Zeitverlust durch die mangels Kompetenzen notwendige Übergabe an die Polizei ist, kann weder die EZV noch die EFK machen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass eine Fallbearbeitung von nur einer Instanz offensichtlich Effizienzvorteile bringt.

2.2 Eine Analyse über die Eignung von delegierbaren Arbeiten fehlt

Die Mehrzahl der Verwaltungsvereinbarungen basieren auf der Mustervereinbarung von 2006, welche die KKJPD und das EFD vereinbart haben. In diesem Dokument wird aufgeführt, welche Aufgaben die EZV selbstständig oder in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden wahrnehmen kann und soll. Dabei bleiben die Kantone in ihrer Entscheidung frei, welche Aufgaben sie der EZV delegieren wollen. Voraussetzung ist, dass für die delegierten Aufgaben bereits eine Bundeskompetenz besteht. Bei den im Rahmen von Kantonsvereinbarungen übertragenen Kompetenzen geht es beispielsweise um die Erledigung von Fahndungsausschreibungen oder die strafprozessuale Anzeige von Bagatelldelikten, namentlich in den Bereichen Migration, Betäubungsmittel, Waffen und Strassenverkehr. Verfahrenstechnisch ermöglichen sie der EZV in erster Linie, einige delegierte Aufgaben selbstständig zu erfüllen und nicht immer die Polizei beiziehen zu müssen.

Der Umfang der delegierten Arbeiten unterscheidet sich trotz Mustervereinbarung stark voneinander (siehe auch Kapitel 2.1) und weist für einige Kantone ein breites Portfolio aus. Nicht alle von den Kantonen delegierten Aufgaben sind aus Sicht Ressourcensteuerung für die EZV sinnvoll, respektive relativ weit vom Kerngebiet der EZV entfernt. Die Abklärungen der EFK haben ergeben, dass die EZV bisher keine systematische Analyse über Eignung und Synergiepotenzial von delegierten Aufgaben vorgenommen hat.

Beurteilung

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Vereinbarungen stark von den Bedürfnissen der Kantone getrieben sind. Dies führt auf Bundesseite zu einer reaktiven Haltung, die im Hinblick auf die Ressourcensituation nicht mehr sinnvoll ist.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EZV, die Aufgaben, die von den Kantonen an die EZV delegiert werden können, auf das jeweilige Synergiepotenzial zu analysieren. Anschliessend sind Delegationen mit geringem Nutzen in Absprache mit den Kantonen aus den Vereinbarungen zu entfernen.

Stellungnahme der EZV

Bereits in der Mustervereinbarung zwischen den Kantonspolizeien und der EZV ist die Synergiegewinnung beider Parteien bei der Aufgabenerfüllung als Ziel explizit genannt.

Das Synergiepotential wird bei der inskünftigen Ausarbeitung von Verwaltungsvereinbarungen bzw. vor deren Erneuerung nicht nur als Ganzes, sondern auch für die einzelnen Aufgaben (Tatbestände) umfassender und gezielter anhand fixer Parameter (Zeitgewinn obgenannter Parteien, Ressourcenbindung, administrativer Aufwand, Verschiebungsfahrt, Rapportierungsqualität, Anzahl Medienbrüche etc.) analysiert.

Tatbestände, welche nicht Bestandteil der Mustervereinbarung (z. B. Jagd-, Fischerei- und Pilzschutz oder Schifffahrtspolizei) sind, werden auf besagtes Synergiepotenzial analysiert und gegebenenfalls – in Abhängigkeit mit den Anpassungen der Verwaltungsvereinbarungen im Zusammenhang mit dem BAZG-VG – entfernt.

2.3 Die Anknüpfung an zollrechtliche Aufgabe klarer stipulieren

Das Zollgesetz gibt in Artikel 97 bezüglich der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben vor, dass diese «im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse [NZE]² des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind». Vereinzelt gab es in der Vergangenheit Fälle, bei der sich das GWK in den originären Aufgaben der Kantonspolizei betätigte, ohne dass ein Anknüpfungspunkt zu Zollaufgaben bestand. Das GWK musste sich von kritischen Kantonen den Vorwurf gefallen lassen, es gebärde sich als Parallelpolizei und entferne sich von seiner Kernaufgabe.

In den Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen wird nicht darauf verwiesen, dass grundsätzlich zollrechtliche Handlungen den Ausgangspunkt für delegierte Aufgaben darstellen müssen. Zudem werden in den Vereinbarungen prinzipiell Kompetenzen und nicht Leistungen (ausser bspw. Personenkontrolle Flughäfen, siehe hierzu Kapitel 3.1) definiert. Daraus könnte von gewissen Stakeholdern (vereinzelte Kantone, Öffentlichkeit) abgeleitet werden, die EZV werde auf den Gebieten der delegierten Aufgaben von sich aus auch ohne zollrechtliche Anknüpfung aktiv.

Beurteilung

Sowohl die gesetzlichen Grundlagen als auch die Verwaltungsvereinbarungen lassen einen gewissen Spielraum offen. Nach Ansicht der EFK hat die EZV die bestehenden Missverständnisse bezüglich Fokussierung auf zollrechtliche Kernaufgaben noch nicht vollständig ausgeräumt.

² Mit rund 400 Erlassen, welche die NZE-Vollzugsaufgaben der EZV definieren, handelt es sich um ein breites Spektrum.

Empfehlung 2 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt der EZV zusammen mit dem GS-EFD, in den Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen explizit festzuhalten, dass delegierte Aufgaben grundsätzlich nur im Zusammenhang mit einer zollrechtlichen Aufgabe übernommen werden.

Stellungnahme der EZV

Bei der Ausgestaltung künftiger Rahmenverträge sowie auch bei vorzeitigen Anpassungen solcher, wird inskünftig explizit festgehalten, dass die EZV die delegierten Kantonsaufgaben nur im Zusammenhang mit der originären Kontrolltätigkeiten wahrnimmt.

2.4 Deutliche Vereinfachung dank neuem Ordnungsbussengesetz

Nebst den im Zollgesetz Art. 96 (Sicherheitsaufgaben Grenzraum) und Art. 97 (Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben) festgelegten Aufgaben ermächtigt auch das Ordnungsbussengesetz (OBG, SR 314.1) in Art. 2 Abs. 2 die EZV tätig zu werden. Bei Widerhandlungen gegen namentlich erwähnte Gesetze kann sie Ordnungsbussen erheben. Die meisten Verwaltungsvereinbarungen sehen als Entschädigung für das Eintreiben von Bussengelder durch die EZV eine Pauschale in der Grössenordnung von 10–15 % der Bussenbeträge vor, die die Kantone zahlen. Damit sollen Aufwände für Administration und Kreditkartengebühren abgegolten werden. Mit der Revision des neuen OBG ab 2020 wird die EZV ermächtigt, unabhängig von den Regelungen in den Verwaltungsvereinbarungen Ordnungsbussen in jenen Bereichen zu erheben, wo sie bereits über bundesrechtliche Kontrollkompetenzen verfügt. Die eingenommenen Bussgelder fliessen seither vollumfänglich in die Bundeskasse. Im Gegenzug hat die EZV 2019 beschlossen, auf die Einforderung der Pauschalentschädigung von 10–15 % für die restlichen Bussgelder zu verzichten. Als Folge hat sich die Administration der Bussgeldeinnahmen mit den Kantonen deutlich vereinfacht und harmonisiert. Die EZV kann weder über die übrigen Erträge verfügen noch wird ihr ein Zielbetrag vorgegeben. Damit besteht für sie kein besonderer Anreiz, die Bussenerträge zu intensivieren. Die Einnahmen aus Bussgeldern haben von 2019 auf 2020 von 0,5 Millionen Franken auf 1,6 Millionen Franken deutlich zugenommen, dies als Folge der Gesetzesanpassung. Die EFK hat aber keine Anzeichen vorgefunden, wonach sich die EZV vermehrt auf die Generierung von Ordnungsbussgeldeinnahmen konzentrierte.

Neu verfügt das Personal der EZV mit der App «Cassa» über ein Instrument, das das Inkasso mittels Kartenzahlung ermöglicht. Dank Vereinnahmung vor Ort kann die umständliche Übergabe des Falles an den Kanton vermieden werden. Trotzdem verbleiben aus den Kantoneinnahmen bis 4000 Buchungen pro Monat, die manuell kontrolliert werden müssen (Zuweisung auf Auftragsbehörde).

Beurteilung

Der Ertrag aus den Ordnungsbussen ist im Vergleich zu den restlichen Zollerträgen unwesentlich, der damit verbundene komplizierte interne Aufwand fällt insgesamt kaum ins Gewicht. Solange das Gebot der Verhältnismässigkeit beachtet wird, befürwortet die EFK die weitere Vereinfachung der Prozesse (Zuweisungen auf Auftragsbehörde, Beseitigung von Schnittstellen) in diesem Bereich.

3 Historisches Ungleichgewicht zwischen den Kantonen abbauen

3.1 Die Personenkontrolle an den grossen Flughäfen ist zu entschädigen

Die Personenkontrollen fallen gemäss dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) Art. 9 Abs. 1 in die Hoheit der Kantone. An den Grenzen sind diese Bestandteil der Zollkontrollen und werden bereits seit 1964 vom GWK wahrgenommen. An zwei von drei der grossen internationalen Flughäfen (Genf und Basel) nimmt das GWK die Personenkontrolle basierend auf Verwaltungsvereinbarungen wahr. Die EFK schätzt die jährlichen Aufwendungen des GWK für Genf auf 17 bis 22 Millionen Franken und für Basel auf rund 5 Millionen Franken. Eine Entschädigung der Aufwendungen wurde nicht vereinbart.

Der Kanton Zürich nimmt die Personenkontrolle durch die Flughafenpolizei selbst wahr. Mit Schreiben vom 12. Juli 2011 hat die damalige Departementsvorsteherin des EFD dem Regierungsrat des Kantons Zürich mitgeteilt, eine Entschädigung an den Kanton Zürich sei nicht angezeigt, da die Personenkontrolle in seiner Verantwortung liege. Am 15. Februar 2012 hat das EFD die EZV angewiesen, die Kostenfrage der Flughäfen Genf/Basel aufzunehmen, wenn es mit diesen Kantonen zu neuen Vereinbarungsverhandlungen kommt. Am 26. August 2013 hat die EZV eine neue Vereinbarung mit dem Kanton Genf abgeschlossen. Die Zusatzvereinbarung betreffend den Flughafen, in der explizit der Verzicht auf Kostenverrechnung der Leistungen festgehalten wird, wurde bei dieser Gelegenheit jedoch nicht angetastet.

Die Personenkontrolle beinhaltet eine Ausweis- und Einreisekontrolle. Das Ausweisdokument wird einer Echtheitsprüfung unterzogen. Die Einreisekontrolle beinhaltet die Prüfung der Einreiseberechtigung sowie die Abfrage relevanter Register, wie zum Beispiel das Schengener Informationssystem. Bei Flügen aus dem Aussen-Schengenraum erfolgt immer eine systematische Personenkontrolle. Der Ressourceneinsatz zur Sicherstellung der Personenkontrolle betrug vor der Corona-Pandemie in Genf rund 170 und in Basel 40 Vollzeitstellen. Die in den letzten Jahren zunehmenden Passagierzahlen führten insbesondere in Genf zu einem höheren Personaleinsatz. In Zürich dürften die Kosten für Personenkontrollen am Flughafen den Kanton mindestens das Doppelte von Genf betragen. Die Überwälzung dieser Kosten auf die Flughafenbetreiber ist mangels rechtlicher Grundlage nicht möglich.

Beurteilung

Bei der übernommenen Dienstleistung der Personenkontrolle an den beiden Flughäfen handelt es sich um umfangreiche und abgrenzbare Leistungen. Nach Ansicht der EFK entsprechen die Dimension und der Inhalt der Aufgabe eher dem Charakter eines Leistungsauftrages denn einer reinen Kompetenzübertragung zur Realisierung von Synergieeffekten. Die fehlende Weiterverrechnung an die Flughafenkantone Genf und Basel-Stadt widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und fördert die Ungleichbehandlung der Kantone. Im Nationalen Finanzausgleich (NFA) wurde der Bereich der inneren Sicherheit bewusst ausgeklammert, da die Polizeihochheit bei den Kantonen liegt. Aus Sicht der EFK spricht dies für eine Weiterbelastung der Kosten an die Kantone.

Beim Abschluss der Vereinbarung mit dem Kanton Genf vom 26. August 2013 hat die EZV gegen die Weisung des EFD verstossen. Ob dies bewusst oder als Folge unklarer Kommunikation geschehen ist, lässt sich nachträglich nicht mehr rekonstruieren.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EFD, die von der EZV erbrachten Personenkontrollen an den Flughäfen Genf und Basel als Leistungsvereinbarung auszugestalten. Die Leistungen sollen zu Vollkosten durch die Kantone vergütet werden.

Stellungnahme des GS-EFD

Das GS-EFD ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden. Es werden Gespräche mit den Genfer und Basler Regierungen zu deren Umsetzung aufgenommen.

3.2 Keine einheitlichen Kriterien bei der Festlegung der kantonalen Grenzräume

Gemäss Zollgesetz Art. 96 übernimmt die EZV im Grenzraum in Koordination mit der Polizei Aufgaben, die zur inneren Sicherheit des Landes beitragen. Entsprechend hat die Grösse des definierten Grenzraumes Auswirkungen auf das Betätigungsfeld des GWK. Art. 3 Abs. 5 definiert als Grenzraum «ein Geländestreifen entlang der Zollgrenze. Das Eidgenössische Finanzdepartement legt die Breite des Geländestreifens im Einvernehmen mit dem betreffenden Grenzkanton fest.». In der Praxis wurde der Grenzraum bisher so nicht bestimmt. Stattdessen wurden in den Kantonsvereinbarungen unterschiedliche Einsatzräume definiert. Die Summe der Einsatzräume aus den Vereinbarungen bildet den faktischen Grenzraum. Bei der Festlegung sind keine einheitlichen Kriterien angewendet worden, geostrategische und strukturelle (Verkehrsflüsse, Besiedlung etc.) Überlegungen sind im Einvernehmen mit den betreffenden Grenzkantonen eingeflossen. Bei der Einführung des neuen Zollgesetzes 2005 stellten sich insbesondere die Grenzkantone gegen die Variante eines fixen 30 km breiten Geländestreifens entlang der Zollgrenze als Grenzraum. Der damals gewählte föderalistische Ansatz sichert den einzelnen Kantonen Einfluss auf die Ausgestaltung des Grenzraumes zu.

Illustrativ zeigt die nachstehende Karte die kantonalen Unterschiede im Grenzraum. Insbesondere entlang des Jurabogens und auch in Graubünden greift der Grenzraum weit ins Inland.

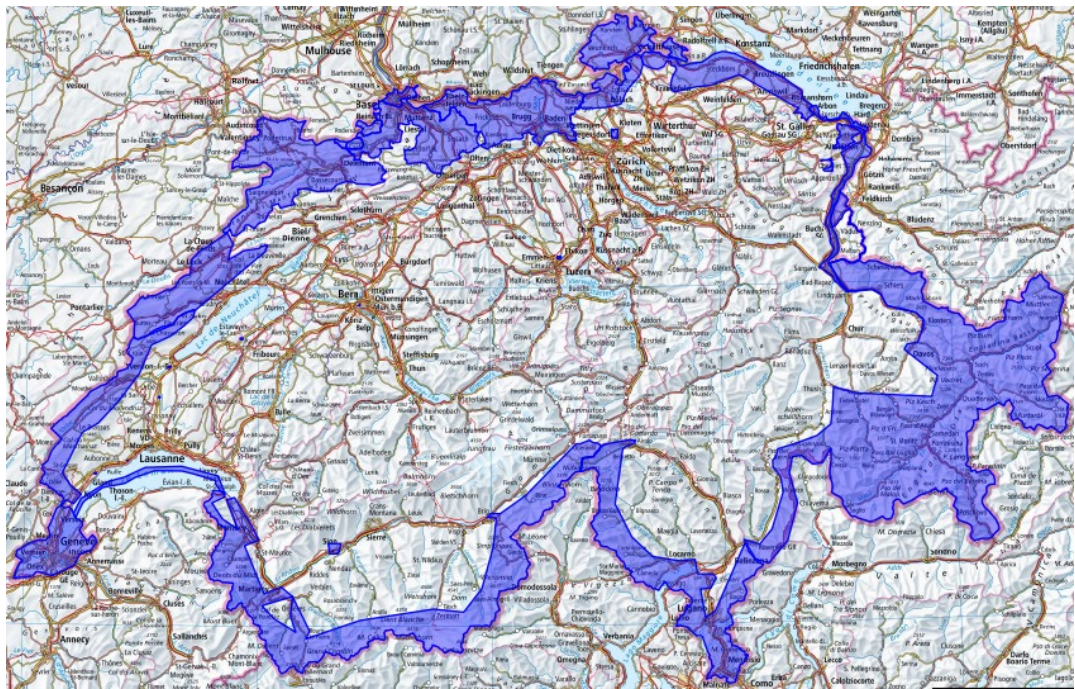


Abbildung 2: Grenzraum (Quelle: EZV)

Ob ein grosszügiger Grenzraum aufgrund des erweiterten Aktionsradius zu vermehrten Aktivitäten des GWK abseits der unmittelbaren Binnengrenze führt und allenfalls die Kantonspolizei substituiert, versuchte die EFK anhand der Rumaca-Daten herauszufinden. Die nachstehende Abbildung verdeutlicht den Vergleich des relativen Anteils der Ereignisse ausserhalb der Sichtweite der Binnengrenze (sog. Inland vs. alle anderen Ereignisse) zwischen den Kantonen. In den Kantonen AG und JU steht dem GWK ein grosses Gebiet zur Verfügung. Hinweise aus den Interviews haben ergeben, dass in diesen beiden Kantonen sowohl die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei als auch die Präsenz des GWK relativ ausgeprägt ist. Die Kantone GE und SH weisen hingegen das ganze Kantonsgebiet als Grenzraum aus, trotzdem zeigt die Auswertung keine erhöhten Aktivitäten abseits der Binnengrenze. Ein breiter Grenzraum impliziert somit nicht automatisch eine Ausweitung der mobilen Kontrollen im Inland.

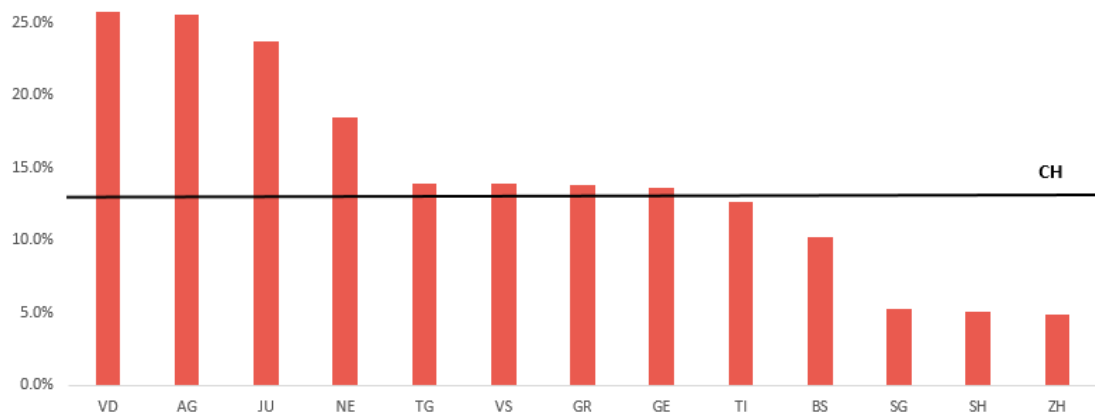


Abbildung 3: Anteil der Ereignisse im Inland (ohne Flughäfen, Bahn) an allen Ereignissen 2016–2020 (Quelle: Rumaca, EZV)

Beurteilung

Dass strukturelle und geostrategische Elemente in die Festlegung des Grenzraumes einfließen, erachtet die EFK als sinnvoll. Das Fehlen von einheitlichen Kriterien für die Festlegung der Grenzräume hingegen kann der Übernahme von Polizeiaufgaben durch das GWK Vorschub leisten. Die EFK würde es begrüßen, wenn dank einheitlichen Kriterien die Festlegung der Grenzräume besser nachzuvollziehen wäre. Die EFK befindet die Auswirkungen als zu wenig gravierend, als dass diese eine Empfehlung rechtfertigte. Jedoch erachtet sie es als sinnvoll, im Rahmen der nächsten Anpassungen der Vereinbarungen auf diesen Aspekt Rücksicht zu nehmen.

3.3 Der Anteil des GWK an Sicherheitskräften nimmt stetig zu

Das GWK weist seit 2016 einen stabilen Bestand an gut 2200 Mitarbeitende (VZÄ) aus. In der gleichen Zeitperiode sind die Zahlen bezüglich Asylzahlen³ als auch Kriminalität⁴ rückläufig. Die kantonalen uniformierten Polizeikorps haben sich in den letzten Jahren proportional zum Bevölkerungswachstum entwickelt⁵. Die EFK hat die Entwicklung der Korpsgrösse in den alten, bis Ende 2019 relevanten Grenzwachregionen zwischen uniformierter Kantonspolizei und dem GWK (ohne rückwärtiges Kommando) verglichen. Wie in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, steigt der Anteil des GWK an uniformierten Sicherheitskräften leicht. Diese Entwicklung wurde auch durch die Verschiebung von Einheiten aus dem Kommandobereich (inkl. Aspiranten) in die GWK-Regionen möglich.

	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil GWK (ohne Kommando)	9,5 %	9,6 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %

Abbildung 4: Anteil GWK an uniformierten Sicherheitskräften (ohne Private) 2015–2019

Die adäquate Höhe des Personalbestandes des GWK war in der Vergangenheit verschiedentlich Gegenstand von politischen Diskussionen. Die EZV ist im Jahr 2021 die Bestimmung des Soll-Mitarbeiterbestandes mit dem Projekt «Profil de Surveillance» angegangen. Die Resultate lagen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Beurteilung

Ein Kausalzusammenhang zwischen Zunahme des Anteils GWK an Sicherheitskräften in gewissen Kantonen zugunsten einer Übertragung von Polizeiaufgaben an die EZV kann nicht nachgewiesen werden. Die EFK unterstützt das Vorhaben der EZV, den Personalkörper des GWK auf seine Angemessenheit hin zu überprüfen.

Zur Erhöhung der Flexibilität führt die EZV das GWK und den Zoll gemeinsam im neuen Bereich «Operationen» und führt ein neues Berufsbild ein. Damit soll die EZV besser auf Schwankungen wie Migrationswellen reagieren können. Dieser Aspekt war nicht Gegenstand der Prüfung. Aus Sicht der EFK darf diese Neuausrichtung nicht dazu führen, dass die Transparenz hinsichtlich der für Sicherheitsaufgaben eingesetzten Ressourcen sich verschlechtert.

³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, abgefragt am 11.06.2021

⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2021-0254.html>, abgefragt am 11.06.2021

⁵ C. Koller, D. Fink (2020), Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz 2011–2018. Bestandsaufnahme und erste Tendenzen

3.4 Vereinzelt Tendenzen zur Aufgabenerledigung ausserhalb des Kerngebiets

Die einzelnen Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen unterscheiden sich deutlich voneinander (siehe auch Kapitel 2.1). Es besteht das Risiko, dass sich das GWK aufgrund der Fülle möglicher Tätigkeiten von ihrer Kernaufgabe entfernt. Die zur Verfügung stehenden Rumaca-Daten erlaubten der EFK, mit Datenanalysen sich dieser These anzunehmen. Im Fokus der Untersuchung standen Ahndungen von Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz (SVG, SR 741.01) sowie sogenannte Unterstützungseinsätze für die Kantonspolizei, beides bewusst gewählte Gebiete ausserhalb der Kernaufgabe des GWK.

2020 haben im Schnitt 9 % aller Ereignisse einen Zusammenhang mit SVG-Feststellungen. In den Kantonen NE, JU, VS und VD beträgt der Anteil mehr als 15 %. Am anderen Ende der Skala ist in den Kantonen TI und ZH nur in 2 % eine Anknüpfung an SVG-Vergehen vorhanden.

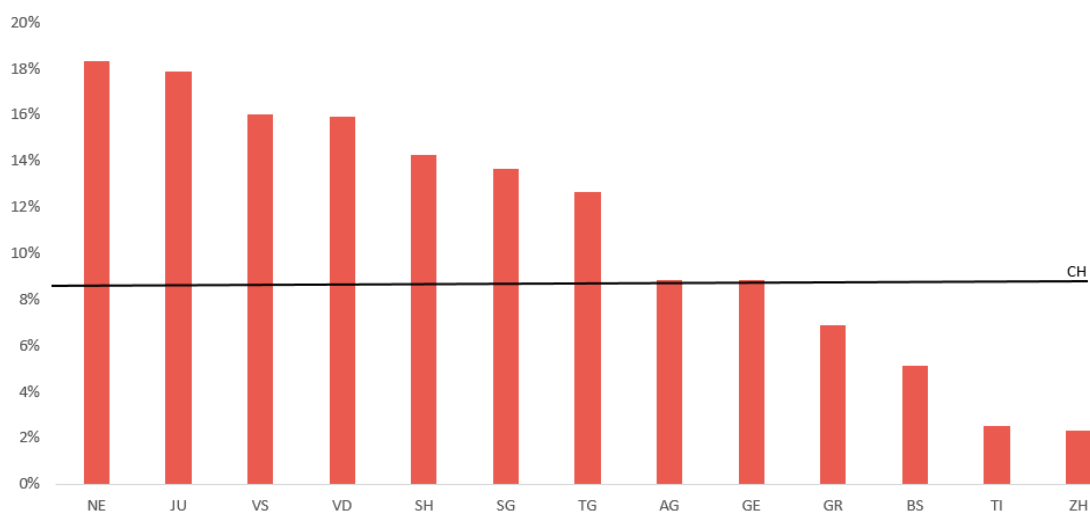


Abbildung 5: Anteil Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz an allen Ereignissen der EZV 2020 (Quelle: Rumaca, EZV)

Bei der Auswertung der Daten von Unterstützungseinsätzen des GWK zugunsten der Kantonspolizei zeigt sich ein anderes Bild. Absolut gesehen leistete das GWK im Kanton AG in der Periode 2016–2019 mit Abstand am meisten Einsätze. In den Kantonen AG und JU machen die Unterstützungseinsätze zugunsten der Polizei, die nur in Notsituationen stattfinden sollten, rund 5 % aller rapportierten Ereignisse aus.

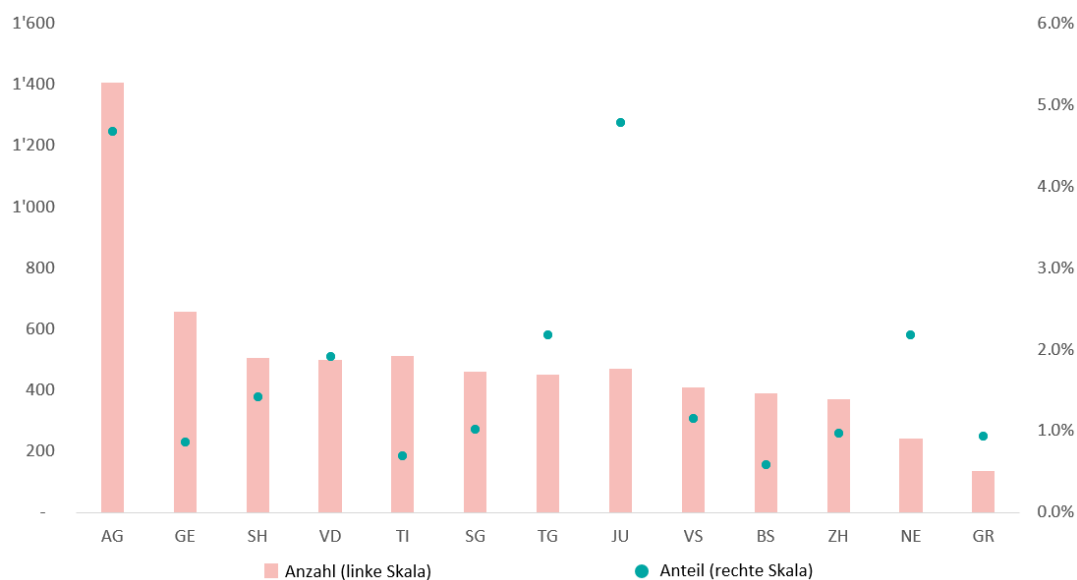


Abbildung 6: Unterstützungseinsätze zugunsten der Polizei 2016–2020 (Quelle: Rumaca, EZV)

Lesebeispiel: Von 2016–2020 hat das GWK im Kanton AG 1405 Unterstützungseinsätze zugunsten der Polizei geleistet, dies entspricht 4,7 % der in dieser Zeitspanne rapportierten Ereignisse.

Beurteilung

Die Fokussierung auf Aufgaben im Kerngebiet der EZV ist nicht in allen Kantonen gleich ausgeprägt. Dies ist hauptsächlich auf die unterschiedlichen Verwaltungsvereinbarungen zurückzuführen. Eindeutige Indizien für eine Auslagerung von kantonalen Polizeiarbeiten an das GWK konnte die EFK aus der Prüfung nicht ableiten. Analog zu Kapitel 3.1 bestehen auch hier Anzeichen eines Verstosses gegen die fiskalische Äquivalenz. Die EZV tut gut daran, die historisch gewachsenen Ungleichgewichte bei der Intensität der GWK-Aktivitäten in den verschiedenen Grenzkantonen zu reduzieren.

4 Die Steuerung muss überdacht werden

4.1 Die vereinbarten Zielgrössen des EFD eignen sich höchstens als Kontextinformationen

Mit dem neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) soll die Haushaltsführung stärker an der Finanzplanung und Budgetierung auf Leistungen und – so weit möglich – auf Wirkungen ausgerichtet werden. Jährlich werden Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt für die Verknüpfung und Umsetzung von politischen und betrieblichen Zielsetzungen abgeschlossen. Im Rahmen des integrierten Aufgaben- und Finanzplanes (IAFP) werden für die EZV innerhalb der Leistungsgruppe 2 (LG2), Sicherheit und Migration, quantitative Ziele für Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung, illegale Migration sowie verkehrspolizeiliche Kontrollen an der Grenze definiert. Diese betreffen beispielsweise die beschlagnahmte Menge an Betäubungsmitteln, die Anzahl Festnahmen ausgeschriebener Personen, Anzahl Ahndungen von Gesetzesverstössen oder Anzahl Deliktgut.

Die LG2 umfasst damit auch von den Kantonen delegierte Aufgaben, wobei eine Abstimmung der Zielgrössen mit den Kantonen nicht stattfindet. Die Zielwerte werden von der EZV nur bis auf die Regionen, nicht auf die lokale Ebene der Dienststellen, hinuntergebrochen. Die Steuerung des Ressourceneinsatzes erfolgt risikobasiert aufgrund der Lagebeurteilung. Die Ziele gemäss IAFP werden sekundär von den Regionen des Bereiches Operationen für Schwerpunktaktionen verwendet. Alle Interviewpartner von der EZV waren sich einig, dass eine isolierte Steuerung nur mit den Zielwerten falsche Anreize setzen und der effektiven Bedrohungslage nicht gerecht würde.

Beurteilung

Die EFK begrüsst, dass die EZV im Bereich Sicherheit und Migration primär eine risikobasierte Steuerung vornimmt. Die mit dem EFD vereinbarten Leistungsziele der LG2 im IAFP sind aber beschränkt geeignet, um die Wirkung des GWK im Bereich Sicherheit und Migration zu steuern bzw. zu erhöhen und können Fehlanreize setzen. So kann bspw. die als Zielwert definierte Menge an beschlagnahmten Betäubungsmitteln dazu führen, dass andere aufgrund der Risikolage akuter Kontrollen vernachlässigt werden. Ein frühzeitiges Erreichen des Zielwertes verdrängt allerdings den Fokus weg von der Problematik Betäubungsmittel, obwohl sich allenfalls aufgrund einer veränderten Situation noch mehr potenzielle Aufgriffe anbieten würden. Die Vorgaben des IAFP erfolgen ohne Bezug zu einer Gesamtgrösse und haben dadurch wenig Aussagekraft. Der zweifelsohne präventive Effekt der Präsenz hingegen findet in der Zielvereinbarung zwischen dem EFD und der EZV keine Berücksichtigung.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EZV, zusammen mit dem GS-EFD im integrierten Aufgaben- und Finanzplan die bisherige Leistungsmessung der LG2 Sicherheit und Migration stärker auf die Wirkungssteuerung auszurichten. Reine quantitative Ziele sollten künftig nur noch als Kontextinformationen aufgezeigt werden.

Stellungnahme der EZV

Die EZV ist bestrebt, die Ziele vermehrt auf die Wirkungssteuerung auszurichten. Dazu müssen jedoch verschiedene Voraussetzungen geschaffen werden (z.B. neues Tool für die Rapportierung und Fallbearbeitung als Bestandteil des Programms DaziT (RaFa), Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung), um eine gezieltere Wirkungsmessung zu ermöglichen.

4.2 Die Steuerungsdaten werden nicht adäquat erhoben und eingesetzt

Das GWK erfasst Kontrollen, in denen es Verstösse feststellt, in der Ereignisdatenbank Rumaca. Von der Erfassung ausgenommen sind Kontrollvorgänge ohne Verstösse (Negativkontrollen) sowie Ordnungsbussen mit umgehender Bezahlung. Die Rumaca-Daten sind nicht mit der Arbeitszeiterfassung (Leistungsart) der Mitarbeitenden verknüpft. Die bereits in der Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 11. Juni 2010⁶ monierte fehlende Verbindung von Leistung und Ressourceneinsatz ist nicht befriedigend hergestellt worden. Zwar werden die Primärkosten von Organisationskostenstellen mit einem Schlüssel auf die Leistungsgruppen verteilt, diese Allokation hat nach Auskunft der EZV aber nur statistische Relevanz.

In der Datenbank Rumaca werden die Positivkontrollen (Kontrolle mit Feststellung) mit viel Aufwand detailliert erfasst. Die Statistik-Kategorien sind vielfältig und teilweise müssen dieselben Feststellungen manuell doppelt erfasst werden. Trotz des umfassenden Datenbestandes hat die EFK keine laufenden und standardisierten Analysen der Ereignisse über sämtliche Zollregionen hinweg vorgefunden.

Beurteilung

Die EFK bemängelt die fehlende Erfassung der Negativkontrollen. Die EZV kann die vorgefallenen Ereignisse nicht ins Verhältnis zu der Gesamtheit der Kontrollen setzen und keine Aussage über die Effektivität ihrer Tätigkeiten vornehmen. Statt auf belastbaren Zahlen beruht die Steuerung auf der persönlichen Einschätzung und den Erfahrungswerten der regionalen Führungspersonen. Die Vereinfachung der Statistik-Kategorien in Rumaca und die anschliessende systematische Auswertung der Daten (nicht nur der für die IAFP-Zielwerte relevanten Daten) würde der Zentrale und den Regionalverantwortlichen helfen, die Ressourcensteuerung zu optimieren. Die aktuelle Praxis, die Kosten der Organisationskostenstellen mittels eines starren Schlüssels auf die Leistungsgruppen (LG2) zu verteilen, bringt keinen ersichtlichen Beitrag zur Steuerung des Geschäftes (siehe dazu auch 4.1).

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen der anstehenden Einführung des neuen Erfassungstools auch Kontrollen ohne festgestellte Verstösse einzubeziehen und minimale steuerungsrelevante Kontextgrössen zu registrieren. Dabei ist eine nutzerfreundliche Datenerfassung sicherzustellen. Zudem gilt es, die Datenstruktur (Statistik-Kategorien) zu entschlacken, einer übersichtlichen Architektur zu unterwerfen und die Nutzung der Rumaca-Daten für die Ressourcensteuerung mittels systematischer Auswertungen auf allen Stufen auszubauen.

⁶ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2010), Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

Stellungnahme der EZV

Die EZV hat die Empfehlung bereits in das Anforderungsprofil des neuen Erfassungstools Rapportierung und Fallbearbeitung (RaFa) aufgenommen. Dabei achtet die EZV insbesondere auf folgende Punkte:

- Die Negativkontrollerfassung darf keinen nennenswerten Mehraufwand generieren. Dort wo Erfassungsaufwand und Steuerungsrelevanz in einem schlechten Verhältnis stehen, wird bewusst auf eine Negativkontrollerfassung verzichtet. Zudem hat die Negativkontrollerfassung datenschutzkonform zu sein.
- Die Datenerfassung soll effizient sein und hauptsächlich zur Effektivität der Risikoanalyse beitragen. Die Abhängigkeit der Ressourcensteuerung selber ist vielseitiger; hier gilt es, auch andere Faktoren zu berücksichtigen.

4.3 Überregionale Ungleichgewichte rascher beheben

Innerhalb der Zollregionen werden Mitarbeitende als Reaktion auf eine risikobasierte Lageeinschätzung flexibel eingesetzt. Überregionale Ressourcenverschiebungen finden grundsätzlich nur in Ausnahmesituationen, wie einer akuten Migrationslage, statt. In Genf übt die EZV im Auftrag des Kantons die Personenkontrolle am Flughafen aus (siehe auch Kapitel 3.1). Das stetige Wachstum der Passagierzahlen führte zu einer zunehmenden Ressourcenbindung des GWK am Flughafen Genf. Der schlagartige Rückgang des Arbeitsaufkommens bedingt durch die Gesundheitskrise erlaubte es der EZV 2020, die Genfer Binnengrenze engermaschiger zu überwachen. Dadurch wurden massiv mehr Personen aufgegriffen. Der Zuwachs kann darauf hindeuten, dass in den vergangenen Jahren Kontrollen an der Genfer Binnengrenze / Grenzraum vernachlässigt wurden. Zumindest wurde dies von den betroffenen Personen so bestätigt.

Die Auswertung der Rumaca-Daten durch die EFK ergab, dass relativ gesehen die Zunahme im Inland am grössten war, wobei absolut mit knapp 11 000 (2019: knapp 7000) Ereignissen an der Binnengrenze die höchste Anzahl erfasst wurde. Auch wenn die Besonderheiten der COVID-19-Pandemie einen Vergleich mit den Vorperioden erschweren, verbleiben Anzeichen, dass die Binnengrenze aufgrund der Personalbindung am Flughafen permanent unterbesetzt war.

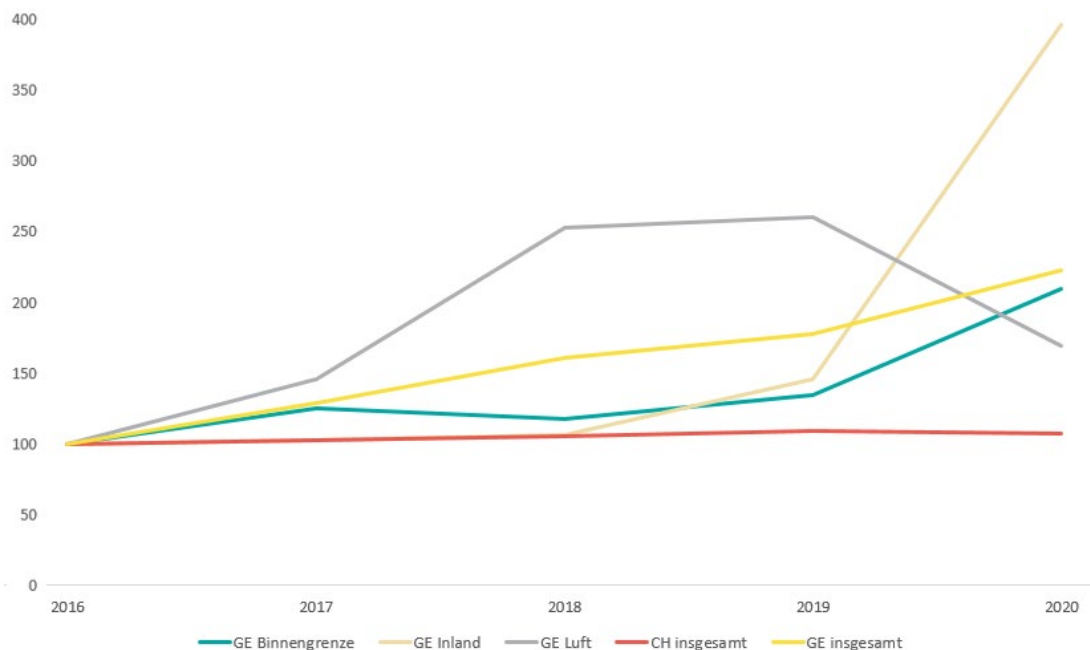


Abbildung 7: Entwicklung der Ereignisse Genf 2016–2019, Index 2016 =100 (Quelle: Rumaca, EZV)

Beurteilung

Eine nationale Behörde muss zum Ziel haben, die Ressourcen gemäss der Risikoeinschätzung in der gesamten Schweiz gezielt einzusetzen und nicht nur innerhalb einer Region. Im Kanton Genf war durch die intensive Ressourcenbindung am Flughafen die originäre Aufgabenwahrnehmung an der Binnengrenze während längerer Zeit reduziert, während in anderen Regionen/Kantonen EZV-Personal teilweise mit der Erledigung von Nicht-Kernaufgaben beschäftigt war. In solchen Konstellationen muss die EZV Mittel flexibler und damit effizienter einsetzen. Ob ein systematisches Problem vorliegt, konnte die EFK nicht beurteilen. In der letzten Migrationskrise im Tessin hat die EZV bewiesen, dass sie in der Lage ist, angemessen zu reagieren.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EZV zu prüfen, ob die Steuerung des risikoorientierten Ressourceneinsatzes über die Regionen hinaus Anpassungen bedarf.

Stellungnahme der EZV

Die EZV ist im Grundsatz mit der Prüfung einverstanden. Sie möchte aber auf folgende Punkte hinweisen:

- Die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben nach Artikel 97 ZG darf nicht zu einer Veränderung des Ressourceneinsatzes führen. Eine solche kann nur aufgrund einer Veränderung der Kernaufgaben erfolgen.
- Personelle Veränderungen zwischen den Regionen können entweder durch Versetzungen oder im Rahmen der Rekrutierung von neuen Aspiranten erfolgen. Im ersten Fall sind die personalrechtlichen Vorschriften des Bundespersonalrechts zu beachten und es sind auch die Interessen der betroffenen Mitarbeitenden zu berücksichtigen (inkl. sprachlicher Herausforderungen). Im zweiten Fall gehen Anpassungen zeitlich sehr

lange und eine solche Massnahme hätte Auswirkung auf die Altersstruktur der betroffenen Regionen. Stattdessen sollte im Vordergrund stehen, dass die Regionen das Personal aufgrund einer möglichst breiten Ausbildung flexibel einsetzen können. Hierzu sind erste Schritte mit dem neuen Berufsbild «Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit» bereits unternommen worden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), vom 21. März 1997, SR 120

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010, SR 172.215.1

Ordnungsbussengesetz (OBG) vom 18. März 2016, SR 314.1

Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) vom 7. Oktober 1994, SR 360

Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005, SR 631.0

Zollverordnung (ZV) vom 1. November 2006, SR 631.01

Zollverordnung des EFD (ZV-EFD) vom 4. April 2007, SR 631.011

Zollverordnung der EZV (ZV-EZV) vom 4. April 2007, SR 631.013

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. Dezember 2004

Schweizerisch-Französischer Staatsvertrag über den Bau und den Betrieb des Flughafens Basel Mulhouse vom 4. Juli 1949

Kantonales Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999, 748.1

Loi cantonale sur l'Aéroport international de Genève (LAIG) du 10 juin 1993, rsGE H 3 25

Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen über die Zusammenarbeit im Polizeibereich

Parlamentarische Vorstösse

19.4587 – Weiterentwicklung der Zollverwaltung und Kontrollen an den Flughäfen. Interpellation eingereicht von Céline Amaudruz, Nationalrat, 20.12.2019

18.3429 – Der Kommandant der Grenzwaache braucht klare Anweisungen der Politik. Unsicherheit und Unzufriedenheit in der Bevölkerung wachsen. Interpellation eingereicht von Daniela Schneeberger, Nationalrat, 31.05.2018

18.3385 – Aufstockung des Grenzwachtkorps. Motion eingereicht von der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, 14.05.2018

17.3361 – Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt? Postulat eingereicht von der Finanzkommission des Nationalrates, 18.05.2017

16.3005 – Rolle und zukünftiger Bestand des Grenzwachtkorps. Postulat eingereicht von Edith Graf-Litscher, Nationalrat, 26.01.2016

10.3045 – Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen. Postulat eingereicht von Peter Malama, Nationalrat, 03.03.2010

Botschaften

15.029 – Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes vom 6. März 2015, BBl 2015 2883

14.099 – Botschaft zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, BBl 2015 959

03.078 – Botschaft über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003, BBl 2004 567

Anhang 2: Abkürzungen

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LG2	Leistungsgruppe 2
NFA	Nationaler Finanzausgleich
NZE	Nichtzollrechtliche Erlasse
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SVG	Strassenverkehrsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Anhang 3: Glossar

Binnengrenze	Gemeinsame Grenze mit anderen Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes
Binnenkanton	Kanton der nicht ans Ausland grenzt
DaziT	Modernisierungs-, Transformations- und Digitalisierungsprogramm der EZV
Ereignis	Bedeutung hier: Eine in Rumaca erfasste Kontrolle mit mindestens einer (oft auch mehreren) Feststellung.
Feststellung	Bedeutung hier: Ausprägung eines Ereignisses in Rumaca, bspw. Verstoss gegen Zollgesetz, Betäubungsmittelgesetz, Eintrag im Schengener Informationssystem (SIS) etc.
Fiskalische Äquivalenz	Föderales Prinzip, das besagt, dass der Kreis der Nutzniesser sich mit dem Kreis der Kosten- und Entscheidungsträger decken soll.
Inland	Bedeutung hier: nicht direkt an der Landes- resp. Binnengrenze
Nichtzollrechtliche Erlasse	Die EZV wirkt auch beim Vollzug von Aufgaben mit, deren Rechts-erlasse ausserhalb des Zollrechts liegen. Diese Aufgaben werden als nichtzollrechtliche Erlasse bezeichnet.
Rumaca	Informationssystem zur Erfassung von Ereignissen des GWK

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).