

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 3 (2004)

**Heft:** 2

**Artikel:** Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit (USIS, [www.usis.ch](http://www.usis.ch)) : Bilanz nach Abschluss eines Grossprojekts zur Reorganisation der Sicherheitsstrukturen der Schweiz

**Autor:** Fischer, Judith

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1050814>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 06.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Judith Fischer

## Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit (USIS, [www.usis.ch](http://www.usis.ch))

### Bilanz nach Abschluss eines Grossprojekts zur Reorganisation der Sicherheitsstrukturen der Schweiz

#### Zusammenfassung

Zwei wesentliche Bereiche sind im Verlauf des inzwischen abgeschlossenen Projekts USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit) seit November 1999 unter Einbezug aller involvierten politischen Behörden von Bund und Kantonen diskutiert und grösstenteils entschieden worden: Wie könnte das Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin aussehen? Und wer erfüllt in Zukunft die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes?

#### Résumé

Au cours du projet de réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse (projet USIS), projet lancé en novembre 1999 et aujourd'hui clos impliquant l'ensemble des autorités politiques concernées de la Confédération et des cantons, deux questions importantes ont fait l'objet de discussions et également de décisions: à quoi ressemblerait le système de sécurité intérieure de la Suisse en cas d'adhésion aux traités de Schengen et de Dublin et qui assumera à l'avenir les tâches de police de sécurité de la Confédération?

#### Summary

Ever since November 1999, when the USIS Project was launched – the primary concern of which was the monitoring of the domestic security system in Switzerland – the competent cantonal and federal political bodies have discussed, and in great part decided on, two essential issues: What shape could the domestic security system take if Switzerland were to join the Schengen and Dublin Agreement? And who would be in charge of fulfilling the State's duty to maintain domestic security?

#### 1. Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin

Bei der Frage, wie das Sicherheitssystem der Schweiz bei einem Beitritt zu Schengen/Dublin ausgestaltet werden könnte, hat die Projektgruppe USIS in ihrem Schlussbericht Ende November 2003 ein kostenneutrales Konzept vorgelegt (Variante Kombi), das im Moment – zusammen mit einer weiteren Variante (Variante Kantone) – vertieft geprüft wird. Was waren die grundlegenden Gedanken bei der Ausarbeitung dieses Konzepts?

Das Schengener Übereinkommen erlaubt keine systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an der Grenze allein aufgrund der Tatsache, dass jemand die Grenze überschreitet. Hingegen sind sicherheits- und kriminalpolizeilich motivierte Personenkontrollen an der Grenze jederzeit möglich, wenn ein hinreichender polizeilicher Anfangsverdacht vorliegt. Im Landesinnern bestehen aufgrund von Schengen – weil die Polizeihochheit der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt – keine Einschränkungen für die Durchführung von Personenkontrollen. Landesintern kann also jeder Staat nach eigenem Ermessen den Wegfall der stationären Personenkontrollen mit polizeilichen Massnahmen kompensieren. Weiter muss eine Wiedereinführung der Personenkontrollen an der Grenze je nach Sicherheitslage für eine begrenzte Zeitspanne immer möglich sein (z.B. G8-Gipfel, WEF).<sup>1</sup>

Die Analyse der heutigen Grenzkontrollen der Schweiz hat ergeben, dass das Grenzwachtkorps (GWK) keine systematischen Kontrollen durchführt, um den regen Personen- und Warenverkehr nicht zum Erliegen zu bringen und weil es dazu auch personell nicht in der Lage wäre. Der Zoll- und Warenkontrollauftrag des GWK bleibt mit Schengen/Dublin weiterhin bestehen, da die Schweiz nicht Mitglied der EU-Zollunion wird. Zwischen diesen Aufgaben des GWK und dem Sicherheitsauf-

1 Art. 2 Abs. 2 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).



trag bestehen gewisse Schnittflächen, die auch in Zukunft genutzt werden können. Konkret: Wer Waren kontrolliert, muss zum Beispiel klären können, ob die kontrollierte Person bewaffnet ist und muss die Identität der Person feststellen, die unerlaubte Waren mitführt. Der Vergleich der Anforderungen der EU mit der heutigen Kontrollpraxis des GWK hat zur Erkenntnis geführt, dass das GWK heute im Grunde schengenkompatibel arbeitet. Das gleiche gilt selbstverständlich für die Polizeikorps der Schweiz, deren Arbeit wie erwähnt, von Schengen unberührt bleibt.

Die zur Vertiefung in Auftrag gegebenen Varianten unterscheiden sich vor allem in finanzieller Hinsicht. Bei der Variante Kantone wären es die Kantone, die alle Ausgleichsmassnahmen im Landesinnern selber wahrnehmen würden. Das GWK würde ausschliesslich den Zollauftrag erfüllen, was angesichts des permanenten Spardrucks zu einer Reduktion der sicherheitsrelevanten Ausbildung und Ausrüstung der Angehörigen des GWK führen könnte. Jedenfalls könnten aber die Synergien zwischen Zollauftrag und Sicherheitsauftrag nicht mehr genutzt werden und die Ausgleichsmassnahmen der Polizei im Landesinnern müssten wegen des Wegfalls des Sicherheitsfilters an der Grenze intensiviert werden. Weiter müsste die Polizei bei dieser Variante jederzeit in der Lage sein, die Grenzkontrollen temporär wieder einzuführen. Da diese Situation in der Regel dann eintritt, wenn innerstaatlich schon ein polizeiliches Grossaufgebot nötig ist (WEF, G8-Gipfel), wäre für diese Ausnahmefälle die Schaffung von zahlreichen neuen Polizeistellen und die Errichtung einer polizeieigenen Infrastruktur auf der Grenze notwendig. Die Variante Kombi, wo sowohl Polizei als auch GWK ihre heutigen Aufgaben weiter erfüllen, nutzt das Bestehende und ermöglicht die Umsetzung von Schengen/Dublin ohne Zusatzkosten. Die momentan laufenden Vertiefungsarbeiten werden dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren ab Sommer 2004 erlauben, dank den Details in personeller, rechtlicher, finanzieller und organisatorischer Hinsicht den Variantenentscheid zu treffen.

## 2. Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes

Am 6. November 2002 entschied der Bundesrat aus finanziellen Gründen, die Armee dauerhaft und verstärkt in der inneren Sicherheit zur Unterstützung der zivilen Kräfte im Bereich Grenz-, Konferenz- und Objektschutz einzusetzen. Aufgrund des Mangels an Polizeikräften bei den Kantonen für Grossereignisse, aber auch für die polizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung, waren im Rahmen des Schlussberichts USIS IV und unter Berücksichtigung der folgenden politischen Vorgaben neue Lösungen zu suchen:

- Kostenneutralität für Bund und Kantone,
- Untersuchung der praktischen Auswirkungen auf Entscheidungs- und Arbeitsabläufe,
- Mindestens das heutige Sicherheitsniveau aufrecht erhalten,
- Keine einschneidenden Änderungen der heutigen Sicherheitsstrukturen,
- Die Polizeihöhe bleibt bei den Kantonen,
- Möglichst weitgehende Einhaltung des Prinzips «ein Raum, ein Chef, ein Auftrag.»

Trotz der sehr engen Rahmenbedingungen konnten wir kostenneutrale und effiziente Lösungsvorschläge vorlegen. Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) haben sich im Frühjahr 2004 übereinstimmend hinter diese Lösungen gestellt.

## 3. Verstärkter Einsatz von Armee und Grenzwachtkorps

Bei der Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben, für die der Bund verantwortlich ist, wurden bisher vor allem vom Bund bezahlte Polizeikräfte der Kantone eingesetzt. In Zukunft werden durch den vermehrten Einsatz von bundeseigenen Kräften aus der Armee und dem Grenzwachtkorps die kantonalen und städtischen Polizeikorps entlastet. Dadurch kann der Bund jährlich bedeutende Einsparungen erzielen.

Für den *Botschaftsschutz* heisst dies, dass für die stationären Kontrollen rund um die Gebäude Armeeangehörige eingesetzt werden, während die mobilen Kontrollen auf dem Hoheitsgebiet der Kantone und Städte von den jeweiligen Polizeikorps durchgeführt werden. Bei den *Sicherheitsmassnahmen an Bord Schweizerischer Luftfahrzeuge und auf ausländischen Flughäfen (Tiger/Fox)* werden durch den vermehr-

ten Einsatz von Bundeskräften (Grenzwachtkorps und Armee) die Abteilungen des Bundes an die Kantone tief gehalten. Beim *Personenschutz für völkerrechtlich geschützte Persönlichkeiten* ist die subsidiäre Unterstützung durch professionelle Armeeangehörige des Militärpolizei-Schutzdetachementes unter der Voraussetzung beschlossen worden, dass diese Kräfte jeweils an die zivilen Behörden abkommandiert und ihnen einsatzunterstellt sind. Der *Schutz internationaler Konferenzen* in der Schweiz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen und beinhaltet verschiedenste polizeiliche Aufgaben in den Bereichen Objektschutz, Personenschutz, Ordnungsdienst sowie situationsbedingt gewisse Spezialdienste (z.B. Sprengstoffexperten, Taucher, Hundeführer). Für gewisse Aufgaben ist auch in diesem Bereich der Einsatz von bundeseigenen Mitteln möglich, während für andere Funktionen nur speziell geschulte Polizeikräfte in Frage kommen.

#### 4. Schluss

Während einzelne Ziele von USIS offen geblieben sind, sind bei der Erfüllung der polizeilichen Aufgaben des Bundes zukunftsfähige Lösungen erzielt worden, die vorher jahrelang kontrovers diskutiert worden waren. Beim Sicherheitssystem mit Schengen/Dublin liegen dank USIS die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für das zukünftige Sicherheitssystem griffbereit. Angesichts der hohen Komplexität des Projekts können diese Resultate durchaus als Erfolg betrachtet werden.

**Judith FISCHER**

Bundesamt für Polizei

Nussbaumstrasse 29

3003 Bern

E-Mail: [judith.fischer@fedpol.admin.ch](mailto:judith.fischer@fedpol.admin.ch)