



22. April 2015

Grenzüberschreitende Kriminalität. Sicherheitskonzept für den Grenzraum vor und während der Expo 2015

Bericht in Erfüllung des Postulates 14.3324 Romano

1 Einleitung

Vom 1. Mai bis 31. Oktober 2015 findet die Weltausstellung Expo 2015 (nachstehend „Expo 2015“) in Mailand auf dem neuen Messegelände Milano Rho statt. Thema der Ausstellung ist „Nutrire il pianeta, energia per vita“ (Den Planeten ernähren, Energie für das Leben).

Die Schweiz und 144 weitere Staaten sind Partner der Expo 2015 und widmen sich Themen wie Technologie, Innovation, Kultur und Tradition. Des Weiteren sind drei internationale Organisationen, 13 Zivilorganisationen und 30 Sponsoren an der Expo 2015 vertreten. Wegen der geografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Nähe zu Italien ist die Expo 2015 für die Schweiz von besonderer Bedeutung. Entsprechend betreibt die Schweiz an der Expo einen eigenen Pavillon. Für den Betrieb des Schweizer Pavillons und die sonstige Teilnahme an der Expo 2015 ist die Einheit „Präsenz Schweiz“ im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zuständig.

Die Expo 2015 wird fraglos viele italienische und internationale Besucherinnen und Besucher anziehen. Um den Besucherandrang zu steuern, haben die italienischen Organisatoren die Besucheranzahl auf maximal 250'000 Personen pro Tag beschränkt. Wie viele Personen pro Tag genau die Expo besuchen werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich eingeschätzt werden. Insgesamt wird die Besucheranzahl auf 20 Millionen geschätzt. Auch lässt sich kaum präzise voraussagen, wie viele in der Schweiz wohnhafte Personen an die Expo reisen werden oder inwiefern Besucherinnen und Besucher anderer Länder via die Schweiz anreisen werden. Aufgrund der geographischen Lage und der guten Verkehrsanbindungen dürfte jedoch ein nicht unbedeutender Besucheranteil die An- und Rückreise via die Schweiz ins Auge fassen. Die Schätzungen der Anzahl Besucher aus der Schweiz liegen zwischen 600'000 bis 2 Millionen.

Im Gegensatz zu anderen wiederkehrenden oder einmaligen Grossanlässen des Jahres 2015, welche in der Schweiz oder in im nahen Ausland stattfinden, ist die Expo durch eine lange zeitliche Dauer von insgesamt 6 Monaten gekennzeichnet. Die Veranstaltungsdauer wirkt sich in verschiedenster Hinsicht auf die Planung und Realisierung der verschiedenen Teilaufgaben wie Verkehr, Sicherheit und Infrastruktur aus.

2 Auftrag

Mit dem parlamentarischen Vorstoss wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Organisation und die Leitung der Sicherheit in der Grenzregion im Hinblick auf die Eröffnung und die Durchführung der Expo Milano 2015 zu verfassen.

Das Postulat lautet im Einzelnen wie folgt:

„Der Bundesrat wird beauftragt, einen Synthesebericht vorzulegen der das Sicherheitsmanagement im italienisch-schweizerischen Grenzraum vor und während der Weltausstellung in Mailand Expo Milano 2015 darlegt. Ziel des Berichtes soll es sein, die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden (Grenzwachtkorps, Eidgenössische Zollverwaltung, Bundeskriminalpolizei, Bahnpolizei), den kantonalen Sicherheitsorganen (kantonale und kommunale Polizeiorgane der Kantone Tessin, Graubünden und Wallis) und den italienischen Polizeiorganen zu verbessern.“

3 Sicherheitslage

Bei der Expo 2015 handelt es sich um einen sehr grossen Anlass mit einer Vielzahl von Besuchern. Im Gegensatz zu internationalen Sportanlässen, wie beispielsweise grössere Fussballturniere, oder politisch sensiblen Veranstaltungen, zeigen die Erfahrungen mit Anlässen wie der Expo 2015, dass die Sicherheitsbehörden der Transitländer grundsätzlich mit Risiken im Zusammenhang mit dem erhöhten Verkehrsaufkommen sowie Vermögensdelikten konfrontiert sind. Demgegenüber sind Delikte gegen Leib und Leben, ausgeübt durch gewalttätige Fanggruppierungen, oder unfriedliche Demonstrationen gegen die Veranstaltung in den Transitländern eher unwahrscheinlich.

Was die aktuelle Lageeinschätzung betrifft, so enthalten weder die italienischen, noch die schweizerischen Lageinformationen konkrete Hinweise, wonach die Expo 2015 im Vorfeld oder während ihrer Dauer zu einer besonderen Gefährdung und entsprechend einer Sonderlage führen könnte, die ein ausserordentliches Sicherheitsdispositiv notwendig machen würde. Dies gilt auch unter Berücksichtigung möglicher Ausschreitungen im Zusammenhang mit dem 1. Mai und somit am Eröffnungstag der Expo 2015.

In Anbetracht der Veranstaltungsart, der Position der Schweiz als Transitstaat sowie der aktuellen Lageeinschätzung ist es zusammenfassend nicht notwendig, spezielle Strukturen oder Kooperationsformen zu entwickeln und während der Dauer der Expo 2015 zu realisieren. Die zu erwartenden Sicherheitsrisiken lassen sich mit anderen Worten ohne weiteres im Rahmen der bestehenden und bewährten innerschweizerischen und internationalen Zusammenarbeit mit den ordentlichen Mitteln, Konzepten und Zuständigkeiten bewältigen. Dies schliesst nicht aus, dass in Einzelfällen entsprechend der Lage die Sicherheitsmassnahmen punktuell verschärft werden.

4 Sicherheitsdispositiv und -koordination

Im Hinblick auf die anstehende Expo 2015 wurden in der Schweiz und mit den italienischen Sicherheitsbehörden sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene verschiedene Planungs- und Einsatzabsprachen getroffen. Weitere Zusammenkünfte sind sowohl vor, während wie auch für die Zeit nach der Expo 2015 geplant. Mit diesen Absprachen soll sichergestellt werden, dass alle relevanten Sicherheitsaspekte frühzeitig eruiert und die entsprechenden Mittel im Rahmen der normalen Dispositive aufgestellt werden können.

Wie bei allen internationalen Grossanlässen trägt primär der Austragungsstaat die Hauptverantwortung für die Sicherheit der Besucherinnen und Besucher. In Zusammenarbeit mit den Transitstaaten sowie Besucherländern hat der Austragungsstaat für ein international abgestimmtes Vorgehen der Sicherheitsbehörden zu sorgen. Entsprechend wichtig ist bei der Expo 2015 die regelmässig Abstimmung und enge Zusammenarbeit mit den italienischen Sicherheitsbehörden. Innerhalb der Schweiz sind primär die Grenzkantone Tessin, Graubünden und Wallis durch die Expo 2015 betroffen.

Ein wichtiges Element der grenzüberschreitenden Sicherheitszusammenarbeit spielt der bilaterale Polizeivertrag Schweiz – Italien (SR.360.454.1), in Kraft seit 1. Mai 2000. Dieses Abkommen beinhaltet eine Vielzahl von Massnahmen zur direkten Zusammenarbeit im Grenzgebiet und hat auch zur Schaffung eines binationalen Polizei- und Zoll-Kooperationszentrums (CCPD) in Chiasso im Jahre 2002 geführt. Die genaue Organisation und Aufgaben dieses gemeinsamen Zentrums sind in einem Zusatzprotokoll geregelt (SR 0.360.454.11). Daneben bietet auch die Schengen-Assoziierung verschiedene Instrumente der Polizeizusammenarbeit.

Gemäss dem Polizeivertrag können die Polizei- und Zollbehörden der Vertragsstaaten nach Massgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit im Interesse der vorbeugenden Bekämpfung und Aufklärung von strafbaren Handlungen sowie zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung direkt zusammenarbeiten. Sie sind gehalten, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und sämtliche als nützlich erachteten Informationen im Polizei- und Zollbereich auszutauschen.

Die operative Koordination dieser intensiven zwischenstaatlichen Grenzzusammenarbeit erfolgt dabei mehrheitlich über das CCPD Chiasso. Das CCPD sorgt dabei unter anderem für den reibungslosen Ablauf dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen in Polizei- und Zollangelegenheiten. Es gewährleistet die Koordination der gemeinsamen Grenzüberwachung und von polizeilichen Operationen, an denen die Dienststellen der Schweiz und Italiens beteiligt sind. Im Zentrum sind alle massgeblichen Sicherheitsbehörden der Schweiz und Italiens vertreten. Seitens der Schweiz sind dies Angehörige der Kantonspolizei Tessin und Graubünden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Polizei (fedpol), des Grenzwachtkorps (GWK) sowie des Staatssekretariats für Migration (SEM). Das CCPD wird auch für eine enge Abstimmung mit der SBB Transportpolizei, welche ihre Sicherheitsaufgaben in den Zügen aktuell ausschliesslich auf schweizerischem Territorium wahrnehmen dürfen, besorgt sein. Dies weil voraussichtlich ein wesentlicher Teil der Besucher mit der Bahn anreisen wird. Die SBB wird während der Expo direkte Zugverbindungen zum Bahnhof Milano Rho Fiera anbieten, welcher nur 200 Meter vom Messegelände entfernt liegt.

Die nun mehr als zehnjährige Zusammenarbeit im Rahmen des CCPD hat sich bewährt. Die CCPD-Kooperation wurde und wird fortlaufend optimiert. Parallel dazu sind auch Arbeiten zur Revision des bilateralen Polizeivertrages im Gange. Bereits konnte auf Regierungsebene ein neuer Vertrag paraphiert werden. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Genehmigung des neuen Abkommens am 28. Mai 2014 verabschiedet und dem Parlament zur Beratung überwiesen. Das Inkrafttreten dieses neuen Vertrags vor der Expo 2015 wurde nicht als zwingend qualifiziert. Auch der aktuelle Vertrag erlaubt eine gemäss der Lageeinschätzung ausreichende Zusammenarbeit.

Aufgrund des CCPD-Aufgabenportfolios und dem Umstand, dass im Zentrum alle relevanten Behörden der Schweiz und Italiens vor Ort präsent sind, wird die Sicherheitskoordination im Zusammenhang mit der Expo 2015 durch das CCPD massgeblich unterstützt. Alle die Expo 2015 betreffenden Informationen werden über das CCPD ausgetauscht. Das CCPD ist aber nicht nur das Zentrum für den Informationsaustausch, sondern dient auch als Lagezentrum. Es wird überdies auch die Unterstützung gemeinsamer Operationen sicherstellen, welche in der Nähe der Grenze durchgeführt werden. Solche Operationen können beispielsweise notwendig sein, um Mitglieder organisierter Diebesbanden zu fassen oder deren Tätigkeiten präventiv zu unterbinden.

Innerhalb des CCPD wurde eine spezielle Task Force geschaffen, welche die Sicherheitslage vor und während der Expo fortlaufend analysiert und bewertet und in Zusammenarbeit mit allen Partnern die Planung der notwendigen Sicherheitsmassnahmen koordiniert. Zur Unterstützung des CCPD bzw. der Task Force wird zudem bei Bedarf ein regionaler Verbindungsbeamter der Schweiz punktuell oder während der ganzen Dauer der Expo 2015 bei der zuständigen italienischen Polizeidienststelle in Mailand stationiert.

Was die wichtigsten polizeilichen Risikofelder betrifft, so stehen zurzeit folgende Bereiche im Fokus:

- Vermögensdelikte (u.a. Diebstahl/Taschendiebstahl, Raub, Betrug);
- Illegale Kundgebungen;
- Verstösse gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung;
- Terroristisch motivierte Attentate;
- Störungen/Unfälle im Zusammenhang mit dem Flug-, Zug- oder Strassenverkehr.

Mit Blick auf diese fünf primären Risikofelder werden durch die CCPD-Task-Force periodisch Informationsbulletins erstellt, so dass die zuständigen Behörden auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund sowie die SBB Transportpolizei ihre Planungsgrundlagen und Einsatzkonzepte fortlaufend anpassen können.

Der Gefahr eines terroristischen Anschlags wird bei Veranstaltungen wie der Expo 2015 eine besondere Bedeutung zugemessen. Wie jede offene Gesellschaft ist auch die Schweiz im Allgemeinen und insbesondere bei der Mitwirkung bei einem Grossanlass wie der Expo 2015 von einer Gefährdung durch Terrorismus betroffen. Ein Anschlag kann deshalb nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Trotz den diesjährigen Anschlägen in Frankreich (Paris) oder Dänemark (Kopenhagen) bestehen jedoch keine Anzeichen für eine erhöhte Terrorgefahr.

Die Sicherheitskoordination im Rahmen des CCPD wird ergänzt durch den allgemeinen polizeilichen Informationsaustausch zwischen den dauerhaft stationierten nationalen Polizeiverbindungsbeamten der Schweiz und des Auslandes. Sie werden direkt mit dem CCPD und den betreffenden Schweizerischen Dienststellen zusammenarbeiten.

5 Zusammenfassung

Aufgrund der verfügbaren Erkenntnisse bewirkt die Expo 2015 keine ausserordentliche Lage. Die zu erwartenden Sicherheitsrisiken wurden identifiziert. Deren Vermeidung oder Minimierung kann durch die normalen Sicherheitsstrukturen gewährleistet werden. Somit werden weder die betroffenen Grenzkantone, noch das GWK während der Dauer der Expo 2015 ein Sonderdispositiv etablieren.

Die Sicherheitsabstimmung im Grenzraum Schweiz – Italien erfolgt primär über das CCPD Chiasso. Innerhalb des CCPD wurde eine Task Force gebildet, die mit der Informationsverbreitung und Koordination aller sicherheitsrelevanten Vorkehrungen und Massnahmen vor, während und nach der Expo 2015 betraut ist.