

Interpellation Gächter-Heerbrugg vom 1. Dezember 2004
(Wortlaut anschliessend)

Sicherheitsstruktur bei einer Assoziierung an Schengen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. April 2005

Oskar Gächter-Heerbrugg erkundigt sich mit der am 1. Dezember 2004 eingereichten Interpellation nach den Auswirkungen einer Assoziierung der Schweiz an das Schengen-Abkommen für den Kanton St.Gallen. Die Fragen betreffen insbesondere die zukünftigen Aufgaben des Grenzwachkorps (GWK) und dessen Einbindung in die Sicherheitsstrukturen des Schengen-Raumes.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Die Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit (USIS) wurde am 1. April 2004 formell abgeschlossen. Weder im Schlussbericht USIS noch in den Ergänzungsberichten wird empfohlen, dass die bestehenden Vereinbarungen zwischen dem GWK und den Kantonen ausgebaut werden müssten. Im Gegenteil: Im USIS-Vertiefungsbericht «Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin» ist festgehalten, dass die Kantone nicht verpflichtet seien, Leistungsvereinbarungen mit dem GWK abzuschliessen. Dennoch erachtet die Regierung eine Weiterführung der Zusammenarbeit mit dem GWK als sinnvoll. Bereits heute wird die Zusammenarbeit zwischen GWK und Kantonspolizei St.Gallen mit einer Vereinbarung geregelt. Diese Vereinbarung hat sich bewährt. Im Hinblick auf eine Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin wird die Vereinbarung allenfalls zu modifizieren und anzupassen sein. Der Kanton St.Gallen wird allfällige Anpassungen in Abstimmung mit den anderen Ostschweizer Kantonen vornehmen.
2. Als Ersatzmassnahme für den Wegfall der Personenkontrollen auf der Grenze sind mobile Kontrollen im Hinterland vorgesehen. Diese werden unter ausschliesslicher Führung der Kantonspolizei nach dem Grundsatz «Ein Raum, eine Aufgabe, eine Führung» durchgeführt. In Art. 1 Abs. 3 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (BBI 2004, 7149; im Folgenden: Genehmigungsbeschluss) ist festgehalten, dass das Grenzwachkorps die Sicherheitsaufgaben in Zusammenarbeit mit der Polizei erfüllt. Dabei bleibt die kantonale Polizeihöhe gewahrt. Dies bedeutet, dass das GWK der Kantonspolizei zur Zusammenarbeit zugewiesen wird, worauf auch in der Beratung der Eidgenössischen Räte ausdrücklich hingewiesen worden war. Indem das GWK mobile Personenkontrollen unter der Führung der Polizeibehörden durchführen wird, sind für das GWK keine zusätzlichen Ermittlungskompetenzen notwendig. Auch heute besteht kein Handlungsbedarf nach Ermittlungskompetenzen, obwohl das GWK nach eigenen Angaben im Rahmen seiner Tätigkeit rund 70 Prozent sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfüllt.
3. Mit der Assoziierung an Schengen wird es an den Grenzen keine systematischen Personenkontrollen mehr geben. Im Gegensatz zu den anderen Schengen-Staaten nimmt die Schweiz allerdings nicht an der Europäischen Zollunion teil, weshalb auch bei einer Assoziierung an Schengen an den Schweizer Grenzen weiterhin Warenkontrollen durchgeführt werden. Der Bundesrat legt in seiner Botschaft zu den Bilateralen Abkommen II (BBI 2004, 5965) dar, dass im Rahmen der Warenkontrollen auch in Zukunft verdachtsabhängige Personenkontrollen möglich seien. Da sich diese Überprüfung von systematischen rein personellen Kontrollen unterscheidet, stehe sie nicht im Widerspruch zum Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).

4. Die Eidgenössische Zollverwaltung weist selbst darauf hin, dass schon heute der Einreiseverkehr nur stichprobenartig kontrolliert wird. Personalaufstockungen bei der Kantonspolizei sind vorläufig nicht erforderlich, weil das GWK nach Art. 1 Abs. 3 des Genehmigungsbeschlusses in der Pflicht steht, mit der Kantonspolizei beim Vollzug der Sicherheitsaufgaben zusammenzuarbeiten.
5. Die Frage nach einem allfälligen Souveränitätsverlust geht von einer unvollständigen Annahme aus. Richtig ist, dass die Schweiz in Bezug auf die Weiterentwicklung des Schengener Besitzstandes volles Mitspracherecht (decision shaping) hat. Sie besitzt aber kein Mitentscheidungsrecht (decision making). Somit kann die Schweiz schon in einer frühen Phase ihre Meinung in den Entscheidungsprozess einbringen. Die Schengen-Staaten Island und Norwegen sind keine EU-Mitglieder und ein Beispiel dafür, dass eine Assoziierung an Schengen und Dublin nicht automatisch zu einem EU-Beitritt führen muss. Sollte sich der Schengener Besitzstand trotzdem in eine Richtung entwickeln, die für die Schweiz unvorteilhaft wäre, kann sie nach Art. 7 des Assoziationsabkommens (BBI 2004, 6447) vom Schengen/Dublin-Vertrag zurücktreten.

Um einen Souveränitätsverlust der Kantone zu verhindern, ist in Art. 1 Abs. 2 des Genehmigungsbeschlusses festgehalten, dass die Kantone an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes beteiligt werden. Für diesen Punkt hat sich die St.Galler Regierung von Anfang an eingesetzt. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen muss vor dem Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen werden. Im heutigen Zeitpunkt ist noch offen, wie die Vereinbarung aussieht und wie sie umgesetzt werden soll. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eine personell, politisch und fachlich breit abgestützte interkantonale Begleitorganisation eingesetzt, die bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes die Wahrung der kantonalen Interessen sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber den Organen der EU sicherstellen wird. Die Vorsteherin des St.Galler Justiz- und Polizeidepartementes gehört als politische Kantonsvertreterin dem Gemischten Ausschuss auf Ministerebene an. In dieser Funktion leitet sie überdies die für die Polizeizusammenarbeit zuständige Arbeitsgruppe der erwähnten Begleitorganisation.

6. Als Ersatz für die wegfallenden systematischen Personenkontrollen auf der Grenze können die Schengen-Staaten nationale Ersatzmassnahmen vorsehen. Zu diesen gehören, wie erwähnt, in erster Linie mobile Kontrollen im Hinterland. Zudem können in Bedrohungsfällen oder bei Grossanlässen wie der Fussballeuropameisterschaft oder dem World Economic Forum in Davos zeitlich beschränkte Personenkontrollen auf der Grenze wieder eingeführt werden. Neben diesen nationalen Ersatzmassnahmen bestehen ausserdem Schengenweite Ersatzmassnahmen. Hier sind insbesondere das Schengener Informationssystem SIS, die gemeinsame Visa-Politik oder die verstärkten Kontrollen an der Schengen-Ausgangsgrenze zu erwähnen.

Schon heute führt das GWK auf der Grenze nach eigenen Angaben bloss selektive, lagebezogene Stichproben durch, bei denen nur rund 2 bis 3 Prozent aller Personen vertieft kontrolliert werden. In der Schweiz gibt es über 100 Grenzwachtposten, von denen lediglich knapp 30 rund um die Uhr besetzt sind. Von vielen kleinen und mittleren Grenzposten hat sich das GWK zurückgezogen. Wer heute unbemerkt fern der stationären Grenzkontrollen einreisen will, hat gute Erfolgchancen. Deshalb führt das GWK bereits heute zu 40 Prozent mobile Kontrollen im Grenzbereich durch, die wegen ihrer Unvorhersehbarkeit unberechenbarer sind.

Die Regierung steht einer Assoziierung der Schweiz an Schengen positiv gegenüber. Dennoch müssen insbesondere die Zuständigkeit für die nationalen Ersatzmassnahmen wie auch die Beteiligung der Kantone an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes geklärt sein. Beide Punkte sind im Kern in Art. 1 des Genehmigungsbeschlusses

ses berücksichtigt. Wie bereits ausgeführt, ist daher aus sicherheitspolitischer Sicht keine nennenswerte Veränderung gegenüber heute zu erwarten.

7. Bei den mobilen Kontrollen im Hinterland gilt der Grundsatz «Ein Raum, eine Aufgabe, eine Führung». Die Führung liegt bei den Polizeibehörden, denen das GWK zur Zusammenarbeit zugewiesen wird. So ist sichergestellt, dass die Koordination gewährleistet ist und eine Person nicht zwei Mal innert kurzer Frist von verschiedenen Uniformeinheiten kontrolliert wird. Wie heute schon für die stationären Kontrollen wird auch für die mobilen Kontrollen gelten, dass – gesamthaft gesehen – Personenkontrollen nur stichprobenartig durchgeführt werden. Diese lagebedingten Kontrollen unterscheiden sich von der Schengenaussengrenze, wo eine lückenlose Personenkontrolle durchgeführt wird, wie beispielsweise auf den Schweizer Flughäfen oder an der Grenze zu den neuen osteuropäischen EU-Staaten.

Dem Abbau der stationären Kontrollen steht der Ausbau von mobilen Personenkontrollen gegenüber. Diese mobilen Kontrollen werden, auch wenn man sie intensiviert, immer noch Stichprobencharakter haben. Erfahrungen aus den Schengen-Staaten zeigen, dass die Schleierfahndung von den Bürgerinnen und Bürgern gut akzeptiert wird. So gab es im Bundesland Bayern, das eine überdurchschnittlich intensive Schleierfahndungspraxis hat, keine einzige gerichtliche Klage wegen Verletzung von Grundrechten.

19. April 2005

Wortlaut der Interpellation 51.04.81

Interpellation Gächter-Heerbrugg: «Beitritt der Schweiz zu Schengen; Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen

Der Bundesrat hat im Oktober dieses Jahres die Botschaft zu den Bilateralen Verträgen II verabschiedet. Das Dossier «Schengen» sieht den Abbau der statischen Polizeikontrollen an unserer Landesgrenze vor. Zur Behebung des damit entstehenden Sicherheitsdefizites sieht die EU verschiedene Ausgleichsmassnahmen vor und empfiehlt den einzelnen Schengenstaaten nationale Ersatzmassnahmen.

Die Regierung ist ersucht, im Zusammenhang mit einem allfälligen Schengenbeitritt der Schweiz folgende Fragen zu beantworten:

1. Der Bundesrat hat im Rahmen des Projektes Überprüfung der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS) des EJPD entschieden, die bestehenden Vereinbarungen zwischen dem Grenzschutzkorps (GWK) und den Grenzkantonen auszubauen. Wie sieht die Regierung generell die zukünftige Zusammenarbeit mit dem GWK?
2. Obwohl die Arbeit aus 70 bis 80 Prozent polizeilichen Aufgaben besteht, verfügt das GWK lediglich über Feststellungs- aber über keine Ermittlungskompetenzen. Ist davon auszugehen, dass dem GWK im Rahmen der zukünftigen vertieften Zusammenarbeit trotz kantonaler Polizeihöhe auch Ermittlungskompetenzen übertragen werden?
3. Schengen erlaubt keine systematischen Kontrollen von Personen nur aufgrund der Tatsache, dass sie die Grenze überschreiten. Hingegen sind Kontrollen auch an der Grenze möglich, wenn ein hinreichender polizeilicher Anfangsverdacht besteht. Steht diese Aussage nach Ansicht der Regierung nicht im Widerspruch zum Schengener Durchführungsübereinkommen, welches keine statischen Grenzkontrollen an den Binnengrenzen mehr vorsieht?
4. Im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen ist die sogenannte «Schleierfahndung» im grenznahen Raum in enger Zusammenarbeit zwischen GWK und Polizei vorgesehen. Mo-

bile Kontrollen erfordern zur Erreichung derselben Wirksamkeit einen merklich höheren Organisations- und Personalaufwand als statische Kontrollen auf den Grenzübergängen. Ist der Kanton St.Gallen in der Lage, diese zusätzlichen Aufgaben ohne Personalaufstockung wahrzunehmen?

5. Nach Ansicht des Bundesrates ist das Bankgeheimnis durch die Verträge langfristig gesichert und eine EU-Mitgliedschaft stehe nicht zur Debatte, obwohl die Schengen ohne Mitsprachemöglichkeit der Schweiz weiterentwickeln kann. Ist durch diese Entwicklung nicht ein Souveränitätsverlust auch der Kantone zu befürchten?
6. Durch den Abbau der statischen polizeilichen Grenzkontrollen kann entgegen den Behauptungen des Bundesrates ein Sicherheitsdefizit namentlich im Grenzkanton St.Gallen entstehen. Wie beurteilt die Regierung die Sicherheit im Kanton St.Gallen nach einem allfälligen Schengenbeitritt?
7. Der Bürger wird bei Annahme des Schengenvertrages im Grenzraum vermehrt in Kontrollen des GWK und der Polizei geraten und sich ausweisen müssen. Schengen bedeutet somit für den unbescholtenen Bürger insgesamt mehr Polizeikontrollen. Ist sich die Regierung dieser Entwicklung bewusst?»

1. Dezember 2004