

Interpellation CVP-Fraktion vom 29. November 2004
(Wortlaut anschliessend)

Umsetzung der Assoziierung an Schengen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. April 2005

Die CVP-Fraktion erkundigt sich mit einer Interpellation, die sie in der Novembersession 2004 eingereicht hat, nach den Auswirkungen einer Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin für den Kanton St.Gallen. Die Fragen betreffen die Umsetzung der Öffnung der Grenzen, den Datenschutz, das Waffenrecht, die Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und dem Grenzwachtkorps (GWK) sowie die politische Einschätzung des Schengener Abkommens.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Mit dem Abkommen von Schengen vereinbarten die Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich im Jahr 1985, inskünftig auf gegenseitige Grenzkontrollen zu verzichten. Auf dem Hintergrund eines europäischen Binnenraums sollte damit die Reisefreiheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erleichtert werden. Das Abkommen stand von Anfang an auch weiteren Staaten der Europäischen Gemeinschaft offen. Seit dem Jahr 1997 ist es Bestandteil des Vertrages über die Europäische Union, bildet dort den IV. Titel und dient dazu, die Europäische Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszugestalten. Von seiner ursprünglichen Konzeption her ist somit das Abkommen von Schengen nicht ein Abkommen für die Sicherheit, sondern ein Abkommen zur Erleichterung der Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union.

Heute gehören alle Staaten der Europäischen Union (mit Ausnahme von Grossbritannien und Irland, welche die Reisefreiheit nicht gewähren) sowie die assoziierten Staaten Norwegen und Island zum Schengen-Raum. Der Schweiz wird als Nicht-EU-Mitglied wie Norwegen und Island ein assoziierter Status zugestanden. Kernelement innerhalb des Schengenraums ist die *Reisefreiheit*, d.h. der Verzicht auf Grenzkontrollen an den Binnengrenzen innerhalb des Schengenraums. Um beim Verzicht auf Grenzkontrollen keine Sicherheitslücken zu schaffen, bilden *Ersatzmassnahmen* seit je Bestandteil des Schengener Rechts. Zu diesen Ersatzmassnahmen, die für sämtliche Schengenstaaten gelten, gehören insbesondere die verstärkte Kontrolle der Schengener Aussengrenzen (für die Schweiz wirkt sich dies bei den internationalen Flughäfen aus), die gemeinsame Visapolitik und vor allem die Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit mit dem Schengener Informationssystem (SIS). In der Fahndungsdatenbank des SIS sind rund eine Million Personen und zehn Millionen Gegenstände enthalten. Durch das SIS können Abklärungen zur Identität einer Person oder einem Gegenstand Schengen-weit und zu jeder Tages- und Nachtzeit durchgeführt werden. Damit trägt das SIS wesentlich zur Erleichterung der Polizeiarbeit bei, gerade bei grenzüberschreitenden Tatbeständen.

Neben diesen Schengen-weiten Ersatzmassnahmen können die Schengen-Staaten nach Bedarf auch nationale Ersatzmassnahmen vorsehen. In Anlehnung an die Praxis zahlreicher anderer Schengen-Staaten wird die Schweiz im Hinterland der Binnengrenzen mobile Polizeikontrollen vorsehen (Schleierfahndungen). Die Zuständigkeit hierfür liegt bei den Kantonspolizeikörpers. Das GWK wird die Polizeikräfte bei diesen Fahndungsmassnahmen unterstützen. Als Grenzkanton wird der Kanton St.Gallen derartige Schleierfahndungen vorsehen. Angesichts der Tatsache, dass das GWK schon heute die Grenzkontrollen auf der Grenze nur stichprobenartig durchführen kann und mobile Kontrollen im Grenzhinterland unternimmt und dass die Kantonspolizei gestützt auf die mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum

Liechtenstein bestehenden Staatsverträge schon heute gemeinsame Patrouillen betreibt, wird sich mit einer Assoziation an Schengen keine grundsätzliche Veränderung der Sicherheitslage an der Grenze ergeben. Im Weiteren kann bei besonderen Gefährdungslagen (wichtige internationale Konferenzen, sportliche Grossanlässe usw.) die vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorgesehen werden. Für zusätzliche, spezifisch st.gallische Massnahmen besteht demgemäss nach heutiger Einschätzung kein Anlass.

Täglich überqueren rund 700'000 Personen und 320'000 Fahrzeuge die Schweizer Grenze. Dies sind rund 225 Millionen Grenzübertritte je Jahr. Die Mobilität der Gesellschaft fördert auch den Kriminaltourismus und die illegale Einwanderung. Die rund 100'000 jährlich an der Grenze zurückgewiesenen Personen gehören aber zum grössten Teil nicht dieser Gruppe an. Zurückgewiesen werden beispielsweise EU-Bürgerinnen und -Bürger, die ihre Reisedokumente nicht mitführen, oder Personen aus Drittstaaten, die zwar ein Schengen-Visum, aber kein Visum für die Schweiz haben. Fehlende Visa oder Reisedokumente gehören zu den häufigsten Rückweisungsgründen an der Grenze. In der Regel beschränkt sich die Rückweisung einer Person an der Schweizer Grenze in der mündlichen Anweisung, die Schweiz nicht zu betreten. Mit einer Assoziierung an Schengen werden diese Personenkontrollen durch mobile Kontrollen ersetzt, für welche die Kantonspolizei zuständig ist und bei dieser Sicherheitsaufgabe durch das GWK unterstützt wird.

2. Die Kantonspolizei nimmt heute die grenzpolizeilichen Kontrollen in den internationalen Zügen vor. Diese Aufgabe, die derzeit von drei Beamten und drei Auszubildenden wahrgenommen wird, würde bei einer Assoziierung an Schengen wegfallen. Die betreffenden Beamten würden bei einer Assoziierung für die mobilen Kontrollen im Hinterland eingesetzt werden, genau gleich wie die Mitarbeitenden des GWK, das für die Durchführung der mobilen Hinterlandkontrollen der Kantonspolizei zur Zusammenarbeit zugewiesen wird. Wie bereits unter Ziff. 1 erwähnt, wird sich für die Kantonspolizei gegenüber heute keine wesentliche Veränderung der Aufgabenzuweisung ergeben, insbesondere dann nicht, wenn die bewährte und vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit dem GWK weitergeführt wird, wie dies von Seiten des Bundes und der Kantone vorausgesetzt wird (vgl. Ziff. 4). Ob und welche finanziellen Konsequenzen die Einführung des SIS für die Kantone haben wird, kann heute noch nicht gesagt werden. Der Bundesrat rechnet in der Botschaft zur Genehmigung der Bilateralen Abkommen II (BBI 2004, S. 5965 ff.; im folgenden: Botschaft) mit gesamthaft auf die Kantone entfallenden Kosten für die Einführung der neuen Datenbanken von rund 2 Mio. Franken (Botschaft, S. 6226).

Die Schweiz hat in Bezug auf die Polizeizusammenarbeit Abkommen mit den Nachbarländern abgeschlossen, die teilweise weiter gehen als das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Diese Verträge werden auch nach einer Assoziation an Schengen ihre Gültigkeit behalten. Dort wo die Abkommen zu wenig regeln, wird das SDÜ zum neuen Standard der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Zutreffend ist, dass eine Assoziation der Schweiz an Schengen die kantonale Polizeihochheit tangiert. Mag das ursprüngliche Schengener Abkommen auch wirtschaftlich motiviert gewesen sein, hat es heute erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten. In der Schweiz ist die Gewährleistung der inneren Sicherheit ureigene Domäne der Kantone. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat daher von Anfang an darauf gedrängt, dass die Kantone bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, der für die Schweiz grundsätzlich verbindlich sein wird, massgeblich einbezogen werden. Nach Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin (BBI 2004, S. 7149 ff.; im Folgenden: Genehmigungsbeschluss) ist vorgesehen, dass der Bund und die Kantone noch vor dem Inkrafttreten des Abkommens eine Vereinbarung abschliessen, in der die Beteiligung der Kantone an der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes geregelt wird. 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 Ministeriebene an. In dieser Funktion leitet sie überdies die für die Polizeizusammenarbeit zuständige Arbeitsgruppe der erwähnten Begleitorganisation.

3. Für die Einspeisung der Daten, deren Bereinigung, Löschung und Abfrage beim SIS verfügt jeder Staat über ein sogenanntes SIRENE-Büro, das die Angaben der Ausschreibungen überprüft, bevor sie endgültig ins SIS gespeist werden. Diese Koordinationsstelle wird beim Bundesamt für Polizei angesiedelt. Daneben können aber auch dezentrale Stellen des Bundes und der Kantone bestimmte Fahndungsausschreibungen autonom eingeben und abfragen. Die Zuständigkeiten wie auch die Befugnisse der einzelnen Stellen sind in den durch Art. 3 des Genehmigungsbeschlusses geänderten Bundesgesetzen geregelt. Von besonderer Bedeutung ist dabei der neue Art. 351decies des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0, in der Fassung gemäss Art. 3 Ziff. 4 des Genehmigungsbeschlusses): Der nationale Teil des Schengener Informationssystems steht auf kantonaler Ebene namentlich den Polizei- und Strafverfolgungs- sowie Fremdenpolizeibehörden offen. Auf Bundesebene sind dies das Bundesamt für Polizei, die Bundesanwaltschaft, das Bundesamt für Justiz, Grenz- und Zollbehörden sowie das Bundesamt für Migration. Die genaue Umsetzung des SIS und der Umfang des Zugangs der einzelnen Behörden soll durch eine Projektorganisation, die noch eingesetzt werden muss, geplant werden. Die Datenschutzbestimmungen des nationalen Rechts wie auch von Art. 102 bis 118 SDÜ sind so ausgestaltet, dass sie von allen Behörden unmittelbar berücksichtigt werden müssen. Auf kantonaler Ebene können Anpassungen erforderlich sein.

4. Bereits heute wird die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem GWK in einer Vereinbarung geregelt. Diese Vereinbarung hat sich bewährt. Nach Art. 1 Abs. 3 des Genehmigungsbeschlusses erfüllt das GWK Sicherheitsaufgaben in Zusammenarbeit mit der Polizei der Kantone, wobei die kantonale Polizeihochheit gewahrt wird. Das GWK wird, worauf auch in den Beratungen der Eidgenössischen Räte ausdrücklich hingewiesen worden war, nach dem Grundsatz "Eine Aufgabe, ein Raum, eine Führung" der Kantonspolizei zur Zusammenarbeit zugewiesen. Für die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit wird die bestehende Vereinbarung zwischen Kanton und GWK anzupassen sein.

Aufgrund der primären Zuständigkeit des Kantons wird es zu keinen doppelten Zuständigkeiten kommen. Das GWK wird keinen eigenständigen "Korridor" für Schleierfahndungen erhalten, sondern unter der Koordination der Kantonspolizei tätig werden. Aus diesem Grund besteht auch kein Anlass, dem GWK eigenständige Ermittlungskompetenzen einzuräumen. Obwohl das GWK bereits heute nach eigenen Angaben zu rund 70 Prozent sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfüllt, sind Feststellungs- und Zuführungskompetenzen für seine Arbeit ausreichend, gerade um Doppelspurigkeiten mit den kantonalen Polizeiorganen zu verhindern.

Im Übrigen kann bezüglich Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und GWK auf die Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.04.81 "Sicherheitsstruktur bei einer Assoziierung an Schengen" verwiesen werden.

5. Schon nach geltendem Recht obliegt es den Kantonen, das eidgenössische Waffengesetz zu vollziehen. Im Kanton St.Gallen ist hierfür die Fachstelle Sprengstoff/Waffen bei der Kantonspolizei zuständig. Mit der Assoziierung an Schengen wird das eidgenössische Waffengesetz (SR 514.54) insofern geändert, als für den Erwerb von Waffen inskünftig generell ein Waffenerwerbsschein erforderlich ist, in dem – mit Ausnahme von Sport-, Jagd- und Sammelzwecken – ein Erwerbsgrund anzugeben ist. Sodann wird eine umfassende Meldepflicht für Übertragung und Besitz von Waffen eingeführt. Ob die Meldestelle im Kanton St.Gallen zentral bei der Kantonspolizei eingerichtet wird oder ob diese Aufgabe an private Institutionen wie beispielsweise Schiess- oder Jagdvereine übertragen werden soll, ist derzeit noch offen. Beizufügen bleibt, dass sowohl der Schweizer Schiesssportverband wie auch der Dachverband der

Jägerinnen und Jäger «JagdSchweiz» beschlossen haben, sich nicht aktiv am Referendum gegen Schengen/Dublin zu beteiligen. Beide Verbände sehen aufgrund der Änderungen des eidgenössischen Waffenrechts weder die freiheitliche und gesetzeskonforme Jagd noch die Ausübung des Schiesssports als gefährdet an.

6. Im Zeitalter der Globalisierung ist auch die Kriminalität international mobiler und vernetzter. Die Schweiz darf beim Kampf gegen die grenzübergreifende Kriminalität nicht abseits stehen und durch Isolation Sicherheitsdefizite in Kauf nehmen. Eine Assoziierung an Schengen führt für die Schweiz zu einer Verbesserung der Sicherheitslage und ist die logische Fortsetzung des eingeschlagenen bilateralen Wegs. Wichtig ist, dass die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Organe – Polizei, Migrationbehörden, Staatsanwaltschaften usw. – rasch und unkompliziert, auch über Landesgrenzen hinweg, funktioniert. Ebenso wichtig ist, dass die Ersatzmassnahmen, die den Wegfall der Personenkontrollen auf der Grenze kompensieren, in ihrem Zusammenspiel effizient und ohne Doppelspurigkeiten angewendet werden können. Die Regierung ist überzeugt, dass die innere Sicherheit der Schweiz bei einer Assoziierung an das Abkommen von Schengen auf einem sehr hohen Stand gehalten werden kann und dass die Instrumente der internationalen Zusammenarbeit letztlich zu einer Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung führen können.

19. April 2005

Wortlaut der Interpellation 51.04.71

Interpellation CVP-Fraktion: «Offene Fragen zum Schengenehr-Abkommen»

Kriminalität macht an keinen Grenzen halt. Wirksame Verbrechens- und Kriminalitätsbekämpfung muss nach einem zeitgemässen Föderalismusverständnis grenzüberschreitend und im Verbund mit andern Kantonen und andern Ländern angegangen werden.

Im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit haben die teilnehmenden Staaten ihre Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben und gleichzeitig zur Stärkung der inneren Sicherheit eine Reihe von Ausgleichsmassnahmen beschlossen. Dazu gehören insbesondere die Verstärkung der Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengener Raums, eine gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte, die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen sowie die Intensivierung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit. Zu den wichtigsten Instrumenten dieser Zusammenarbeit gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Fahndungsdatenbank.

Am 1. Oktober 2004 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zu den Bilateralen Verträgen II. Darin enthalten sind auch die Anpassungen an das nationale Recht, welches der Vertragsabschluss bedingt. In einigen Bereichen sind die Kantone aufgefordert, ihrerseits Bestimmungen zu erlassen. Die Art und Weise, wie die Kantone die von ihnen geforderten Aufgaben bewältigen wollen, spielt, zumindest in einigen Bereichen, eine wesentliche Rolle bei der politischen Beurteilung des gesamten Vertragswerkes.

Die CVP ersucht die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Offene Grenzen

An der Schweizer Grenze werden jährlich rund 100'000 Personen aufgehalten und zurückgeschickt. Im Rahmen der polizeilichen Befugnisse sind Binnengrenzkontrollen auch im Schengen-Raum nach wie vor vorgesehen. Wie wird sichergestellt, dass auch nach Annahme der Verträge die Binnengrenzkontrollen im Rahmen des Schengenrechts wirksam

vorgenommen werden? Welche zusätzlichen Massnahmen gedenkt der Kanton einzuführen?

2. Kantonspolizei und Schengen

Welche neuen und zusätzlichen Aufgaben haben die Sicherheitskräfte in unserem Kanton, insbesondere die Kantonspolizei bei einem Beitritt der Schweiz zu Schengen zu bewältigen und welche fallen weg? Mit welchen personellen und materiellen Konsequenzen ist generell und insbesondere bezüglich Einführung des Schengener Informationssystems SIS zu rechnen?

Welchen Handlungsbedarf zur notwendigen Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit mit dem Bund, Nachbarkantonen und dem grenznahen Ausland seitens des Kantons sieht die Regierung im Hinblick auf Schengen und hat dieser Folgen in Bezug auf die kantonale Polizeihochheit oder Teile davon?

3. Schnittstellen

Mit dem Anschluss an das Schengener Informationssystem SIS können <schengenweit> Polizeidaten abgerufen, eigene Daten müssen aber auch eingespielt werden. Sind diesbezüglich Schnittstellenprobleme zur kantonalen Gesetzgebung, etwa im Datenschutz oder Strafverfahrensbereich zu erwarten? Haben auch die Untersuchungsbehörden der Justiz Zugang zu diesen Informationen? Wie werden die polizeilichen Vorermittlungsdaten behandelt?

4. Verhältnis zum Grenzschutzcorps (GSK)

Gemäss Kompromissvorschlag mit dem GSK werden der Einsatz und die Kompetenzen des GSK mittels Vertrag mit den Grenzkantonen festgelegt. Welche Kompetenzen und Einsatzmöglichkeiten gedenkt der Kanton der GSK einzuräumen und was ist diesbezüglich bereits vorgesehen bzw. eingeleitet worden? Werden inskünftig zwei Verbände (GSK/Kapo) im selben Raum polizeilich tätig sein? Welchen Korridor beansprucht das GSK für die so genannte <Schleierfahndung>? In welchem <Ermittlungsstadium> werden die GSK-Fälle der Kapo oder dem UR zur Weiterbearbeitung überantwortet?

5. Waffenrecht

Gemäss Schengener-Abkommen besteht eine Meldepflicht für Feuerwaffen. Darunter fallen auch Sport- und Jagdwaffen. Der Bund will diesen Bereich in die Kompetenz der Kantone delegieren (Art. 38a [neu] Waffengesetz). Wie will der Kanton die Meldepflicht ausgestalten? Ist er allenfalls bereit, die Meldeformalitäten privaten Institutionen (Schiess- und Jägerverbände) zu delegieren?

6. Politische Beurteilung des Abkommens

Teilt die Regierung die Auffassung, dass mit dem Schengener Abkommen die Kriminalitäts- und Verbrechensbekämpfung dank verbesserter interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit inskünftig wirksamer und effizienter vorgenommen werden kann?»

29. November 2004