

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. September 2010

745

GRG NR.	08	IN 35	188
---------	----	-------	-----

Interpellation von Andrea Vonlanthen vom 13. Januar 2010 „Sicherheit im Thurgau mit Schengen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Interpellation wie folgt Stellung:

1. Mit Deutschland wird seit langem eine gute Zusammenarbeit gepflegt. Der Beitritt zu Schengen hat diesbezüglich keine wesentlichen Veränderungen gebracht, da der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag; SR 0.360.136.1; in Kraft seit 1. März 2002) in einigen Teilen weiter geht, als die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990 (SDÜ; Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22. September 2000, S. 19 - 62). Mit dem Schengener Informationssystem (SIS) hat sich jedoch insbesondere die Fahndungs- und Ausschreibungspraxis auch mit dem Nachbarland Deutschland wesentlich verbessert. Internationale Fahndungsausschreibungen können mit dem SIS umgehend im gesamten Schengenraum publiziert werden und sind dadurch auch in allen Schengenstaaten schneller für die Polizei zu Fahndungszwecken abrufbar.
2. Es wurden keine Feststellungen gemacht, wonach sich die Sicherheitslage nach dem Schengenbeitritt verschlechtert haben soll. Nach wie vor werden an den Grenzen im Rahmen der Zollbestimmungen regelmässige Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen werden bei entsprechendem Verdacht auch auf Personen- und Fahrzeugüberprüfungen ausgeweitet. Zudem werden die Grenzübergangsstellen per Video überwacht. Mit der Einführung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) per 12. Dezember 2008 wurden die systematischen Personenkontrollen zwischen den Staaten aufgehoben. Eine systematische Kontrolle machte das Grenzwachtkorps (GWK) indessen schon vor Schengen nicht. Anläss-

lich einer Zollkontrolle oder bei einem Anfangsverdacht kann aber nach wie vor eine Personenkontrolle auch an der Grenze durchgeführt werden.

Die Zahl der Kriminaldelikte blieb im Kanton Thurgau 2009 mit 11'347 gegenüber 2008 mit 11'335 stabil. Auch gegenüber den Vorjahren kann von einer Stabilität der Kriminalitätslage im Kanton gesprochen werden.

Gemessen an der Zahl der Tatverdächtigen liegt der Anteil derjenigen Ausländer, die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben und für die Begehung einer Straftat in den Kanton reisen bei 9 % und damit unter dem nationalen Durchschnitt. Jedoch ist zu beachten, dass vor allem bei den Tatbeständen wie Diebstahl und Sachbeschädigung, welche rund 57 % der Gesamtkriminalität im Thurgau ausmachen, die Täterschaft häufig unbekannt ist und daher über deren Nationalität oder einem allenfalls mit dem Delikt verbundenen Grenzübertritt keine konkrete Aussage gemacht werden kann (Bundesamt für Statistik, Jahresbericht der revidierten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) vom 22. März 2010).

Das GWK erfüllt im Zusammenhang mit den Warenkontrollen einen Sicherheitsauftrag an der Grenze. Im Rahmen der Warenkontrollen kann beispielsweise nach Waffen, Drogen oder Diebesgut gesucht werden. Aus diesem Grund können auch unter Schengen mit den Warenkontrollen verbundene, verdachtsabhängige Personenidentitätsfeststellungen vorgenommen werden. Gerade die kontrollierten Waren können einen polizeilichen Anfangsverdacht begründen, der eine Personenkontrolle erlaubt. Die Sicherheit wird mit einer Reihe von Massnahmen erhöht. So werden die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen verstärkt, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden wurde intensiviert. Ausserdem können mobile Personenkontrollen im Grenzhinterland oder im Landesinnern im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen durchgeführt werden. Bei Grossanlässen oder einer besonderen Bedrohung können zudem wieder systematische Personenkontrollen an der Grenze eingeführt werden.

In diesem Zusammenhang ist aber auch das Abkommen von Dublin zu erwähnen. Seit Beginn der Anwendung dieses Abkommens vom 12. Dezember 2008 hat die Schweiz bis Ende Dezember 2009 bei 6'041 ausländischen Personen einen anderen Dublin-Staat zuständigkeitshalber um Übernahme ersucht. In 4'590 Fällen erklärte sich der betreffende Staat zuständig und zur Übernahme bereit. 865 Gesuche wurden abgelehnt. In 586 Fällen steht die Antwort noch aus. 1'904 asylsuchende Personen konnten somit bereits an den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden. Bei 2'686 Personen ist die Überstellung in die Wege geleitet. Die Dublin-Anfragen betrafen unter anderem 1'022 Personen aus Nigeria (16,9% des Totals), 726 aus Eritrea (12% des Totals) und 426 aus Georgien (7% des Totals).

Die Erfahrungen mit dem Assoziierungsabkommen Dublin sind daher positiv zu werten. Die Zusammenarbeit mit den am Dublin-Abkommen beteiligten Staaten funktioniert erfreulich. Zudem konnte die Schweiz, gestützt auf das Abkommen, bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen als sie selbst übernehmen musste.

Aus polizeilicher Sicht kann gesamthaft gesehen der Kanton Thurgau auch mit dem Schengenabkommen weiterhin als sicher bezeichnet werden.

3. Die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen dem GWK und der Kantonspolizei Thurgau ist in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Thurgau und dem Grenzwachtkorps beziehungsweise der Eidgenössischen Zollverwaltung (RB 541.2) detailliert geregelt.

Schon seit Jahren arbeitet die Kantonspolizei Thurgau partnerschaftlich und erfolgreich mit dem GWK zusammen. Die kantonale Polizeihochheit bleibt dabei vollumfänglich gewahrt. Es gilt in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es sich beim GWK nicht um eine Polizei handelt, sondern um ein Zollorgan. Dieses kann indessen gleichwohl im Rahmen seiner eigentlichen Tätigkeit genau definierte grundsätzlich polizeiliche Aufgaben selbstständig erledigen, ohne die Kantonspolizei zuziehen zu müssen. Es rapportiert in diesen Fällen direkt an die zuständigen Untersuchungsbehörden. Auf diese Weise können Synergien genutzt und gewisse Abläufe vereinfacht werden.

Die Grenzwaiche kann aber sinnvollerweise innerhalb eines definierten Grenzraumes im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit auch Übertretungsstraftatbestände, beispielsweise des Strassenverkehrsgesetzes, des Betäubungsmittelgesetzes oder des Ausländergesetzes ahnden. Eigenständige verkehrspolizeiliche Kontrollen ohne Zollbezug sind jedoch nicht gestattet. Im Vordergrund bei den Kontrollen des GWK hat immer die Auftragserfüllung gemäss dem eidgenössischen Zollgesetz (SR 631.0) zu stehen. Danach hat das GWK an der Grenze Zollaufgaben (Vollzug und Durchsetzung von 150 zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Erlassen) sowie sicherheitspolizeiliche und migrationsrechtliche Aufgaben wahrzunehmen. Im Grenzraum (inkl. Bahnverkehr) gehören neben den allgemeinen Zollaufgaben auch spezielle Zollaufgaben mit sicherheitspolizeilichen Komponenten zu den Aufgaben des GWK.

4. Eine der Fragestellung entsprechende Statistik wird vom GWK nicht geführt. Zu den Jahren vor 2007 können überdies keine Angaben gemacht werden, da gemäss Datenschutzgesetz Personen- und Falldaten nur fünf Jahre aufbewahrt werden. Zudem wurden vor der Reorganisation des GWK per 1. Januar 2007 die Daten nach Gebieten und nicht nach Kantonen erfasst. Diese Gebiete lassen sich heute nicht mehr auseinander halten. Für das laufende Jahr sind die Zahlen für das erste Trimester (1. Januar bis 30. April 2010) bereits vorhanden (vgl. nachfolgende Tabelle).

Die Zahlen der sicherheitspolizeilichen Aufgriffe haben sich in den letzten Jahren nicht markant verändert. Mit dem Zugriff auf das zusätzliche Fahndungssystem SIS konnte indessen eine klare Steigerung erzielt werden. Die Zahl der Zurückweisungen von Personen direkt an der Landesgrenze hat seit Schengen abgenommen. Dies ist vor allem auf das einheitliche Visaregime im Schengenraum zurückzuführen. Ebenfalls wurden mit der Einführung von Schengen diverse Staaten von der

Visapflicht für die Schweiz befreit. Mit der Umsetzung der Personenfreizügigkeit können Personen aus der EU zum Stellenantritt frei einreisen. Dies war früher häufig ein Rückweisungsgrund, weil die nötigen Bewilligungen fehlten.

Anzahl Aufgriffe durch GWK auf Kantonsgebiet Thurgau	2007	2008	Formelle Einführung Schengen	2009	2010 (bis 30.4.)
Verhaftungen aufgrund von Verbrechen und Vergehen gemäss StGB	33	20		26	1
Personenfahndung aufgrund von Fahndungsunterlagen (Ausschreibung CH Pol Info Syst RIPOL)	305	331		315	102
SIS (Schengeninformationssystem) Treffer	0	21		92	20
Einreiseverbote BFM	1	9		4	2
Rückweisung Einreise ohne Visum (keines vorhanden, abgelaufen, nicht zustehend, gefälscht)	172	154		129	34
Rückweisung Reisedokument nicht vorhanden / nicht zustehend / nicht anerkannt / gefälscht	200	210		173	40
Rechtswidriger Aufenthalt	109	108		136	27

5. Die Grenzüberschreitung ist nicht unbedingt Merkmal der organisierten Kriminalität. Organisiertes Verbrechen liegt dort vor, wo Organisationen in Annäherung an die Funktionsweise internationaler Unternehmen hochgradig arbeitsteilig, stark abgeschottet, planmässig und auf Dauer angelegt sind und durch Begehung von Delikten sowie durch Teilnahme an der legalen Wirtschaft möglichst hohe Gewinne anstreben. Die Organisation bedient sich dabei der Mittel der Gewalt, Einschüchterung, Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft. Sie weist regelmäßig einen stark hierarchischen Aufbau auf und verfügt über wirksame Durchsetzungsmechanismen für interne Gruppennormen.

Im Vordergrund steht die illegale Ausnutzung der Vorteile, welche die Schweiz als Wirtschafts- und Finanzplatz bietet. Dabei spielt der Mythos um das Schweizer Bankgeheimnis eine prominente Rolle, und zwar nicht allein beschränkt auf die Reininvestition verbrecherisch erlangter Gewinne, die im Ausland erlangt wurden. Erkenntnisse, dass in der Schweiz organisiertes Verbrechen zu einer Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft in grösserem Umfang gekommen wäre, liegen keine vor. Punktuelle Aktivitäten werden verzeichnet im Bereich der Drogenkriminalität, mit steigender Tendenz bei synthetischen Drogen, des Frauenhandels (mit ca. 30 polizeilich verfolgten Fällen jährlich) und der Wirtschaftskriminalität in allen Schattierungen. Grenzüberschreitende Verflechtungen bestehen offenbar insbesondere mit Osteuropa (Russland) und Südosteuropa, mit der italienischen Mafia und westafrikanischen Gruppen.

Die bandenmässige Kriminalität ist nicht zwangsläufig organisiert, obwohl die organisierte Kriminalität sehr oft auch diese Erscheinungsform hat. Diese Art der Deliktsbegehung fordert zu ihrer Bekämpfung komplexe und aufwendige Ermittlungsverfahren, wobei eine gute internationale polizeiliche Zusammenarbeit unerlässlich

ist. Deshalb ist die Schweiz daran interessiert, für Zwecke der präventiven und repressiven Bekämpfung internationaler schwerwiegender Kriminalität sich europäische Datenbanken nutzbar zu machen, insbesondere jene bei Europol und das Schengener Informationssystem.

2009 wurden in der neuen polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 446'505 Fälle mit insgesamt 676'309 Straftaten registriert. Diese verteilen sich mehrheitlich auf das Strafgesetzbuch (82%) und dabei hauptsächlich auf Diebstähle und Sachbeschädigungen. Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz (13%) und gegen das Ausländergesetz (4%) sind weitere, neu in der nun vereinheitlichten und gesamtschweizerisch vergleichbaren polizeilichen Kriminalstatistik des Bundesamtes für Statistik erfasste Straftaten. Da der Tatbestand des bandenmässigen Vorgehens im Strafgesetzbuch nur in bestimmten Artikeln Erwähnung findet, ist eine detaillierte Untersuchung dieses Tatbestandes statistisch nicht möglich.

Die statistischen Gesamtzahlen bei den Betäubungsmitteldelikten sind stabil geblieben. Zwar ist der Handel im Vergleich von 2008 zu 2009 um 26 % zurückgegangen. Die Ursache ist aber unklar. Verschiedene Gründe könnten allerdings einen Einfluss haben. So fallen Betäubungsmitteldelikte unter die Kategorie „Holkriminalität“, d. h. es wird in der Regel keine Anzeige wie z. B. bei einem Einbruch gemacht. Vielfach ergeben sich aus den Verfahren gegen Konsumenten oder aus Vorermittlungen Hinweise auf Drogenhändler. Auch eine erhöhte Polizeipräsenz an Veranstaltungen führt oftmals zu Verzeigungen mit Hinweisen auf Drogendelikte beziehungsweise –händler.

6. Bei den Schengener Binnengrenzen der Schweiz zu ihren Nachbarländern besteht im Vergleich zu den übrigen Schengen-Staaten ein wichtiger Unterschied: Die EU hat im Rahmen der Zollunion die Warenkontrollen abgeschafft. Da zwischen der Schweiz und der EU mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen keine Zollunion geschaffen wurde, sind die Eidgenössische Zollverwaltung und das ihr unterstellte Grenzwachtkorps weiterhin an der Grenze tätig und kontrollieren den grenzüberschreitenden Warenverkehr.

Im grenzquerenden Personenverkehr wurden im Jahr 2007 (letzte statistische Erhebung) pro Tag rund 1.26 Millionen Grenzquerungen von Personen in privaten Motorfahrzeugen registriert (Total Ein- und Ausreise), die 1.16 Millionen Personenfahrten entsprechen (im Transitverkehr z.B. wird die Grenze zweimal überquert). In Zügen des Fernverkehrs überquerten pro Tag im Jahr 2007 rund 47'000 Personen die Grenze (Bundesamt für Statistik, Alpen- und grenzquerender Personenverkehr, 2007). An eine lückenlose Überprüfung aller Personen und Fahrzeuge ist angesichts dieser Zahlen nicht zu denken. Dies ist auch nicht notwendig. Das GWK war auch vor Schengen aus personellen Gründen nicht in der Lage, systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an der Grenze durchzuführen. Mit dem Schengen-Abkommen sind systematische Personenkontrollen untersagt. Die Synergien zwischen der Waren- und der Personenkontrolle können aber weiterhin genutzt werden, denn die durchzuführenden Warenkontrollen an der Grenze haben zur Folge, dass auch mit Schengen bei Verdachtsgründen Personenkontrollen mög-

lich sind. Das Grenzwachtkorps hat bei der Einführung von Schengen dazu einen speziellen Informationsflyer (vgl. Homepage der Eidgenössischen Zollverwaltung, Grenzwachtkorps, Flyer) entwickelt, welcher den Passantinnen und Passanten abgegeben wird.

Bei der Grenzbevölkerung hat die Aufklärung weitgehend gefruchtet. Das Grenzwachtkorps hat auch bei Personenkontrollen keine Schwierigkeiten. Anders sieht dies bei Reisenden aus dem fernen Ausland aus. Diese vergleichen unsere Grenze mit den Schengengrenzen zwischen EU-Staaten (z.B. zwischen Deutschland und Holland, wo Grenzinfrastrukturen teilweise abgebaut wurden und die eigentliche Grenze nicht mehr ersichtlich ist). Ihnen gilt es jeweils zu erklären, dass die Schweiz wohl Schengenmitglied, nicht aber in der Zollunion ist. Es brauche daher weiterhin Zollkontrollen. Bei einer solchen Zollkontrolle sei es bei polizeilichem Anfangsverdacht gemäss Schengenvertrag auch erlaubt, eine Personenkontrolle an der Grenze durchzuführen.

7. Die Grenzübergänge werden während den Besetzzeiten durch mobile Abschränkungen verengt. Dies führt, solange die Grenzwächterinnen und Grenzwächter in Uniform auf der Strasse stehen, zu einer Geschwindigkeitsreduzierung. Die Problematik erhöht sich zu jenen Zeiten, zu welchen das Personal des GWK nicht direkt sichtbar ist. Dies ist ausserhalb der Schweizer Zollabfertigungszeiten oder bei laufenden Kontrolltätigkeiten neben der Strasse der Fall. Durch eine hohe Durchfahrtsgeschwindigkeit vergrössert sich zudem die Unfallgefahr für Privatpersonen, insbesondere wenn Reisende zwecks Erledigung der Zollformalitäten die Strasse beim Grenzübergang überqueren müssen. In Kreuzlingen-Emmishofen ist daher das Grenzwachtkorps aktuell im Gespräch mit dem Tiefbauamt des Kantons Thurgau und sucht nachhaltige Lösungen, um die unvorteilhafte Situation vor Ort verbessern zu können.
8. Im Rahmen der Nacheile können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Grenzwachtkorps flüchtige Personen im Kanton Thurgau und über die Kantonsgrenze hinaus verfolgen. Sie müssen jedoch umgehend die Kantonspolizei informieren.

Gemäss Art. 16 des Schweizerisch-Deutschen Polizeivertrages können die Polizeibehörden (Polizei, Grenzpolizei, Bundesgrenzschutz und Grenzwaiche) der jeweiligen Länder über die Landesgrenze hinaus flüchtige Personen verfolgen. Art. 16 regelt die umfangreichen Einzelheiten der Nacheile. Dabei ist die zuständige Behörde des Landes unverzüglich zu verständigen. Gestellte Personen können im jeweiligen Nachbarland an- und zurückgehalten werden, bis die örtlich zuständige Polizei eintrifft. Eine entsprechende Statistik existiert nicht.

9. Die Bussenerhebung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Grenzwachtkorps ist in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Eidgenössischen Zollverwaltung in allen Einzelheiten geregelt. Zum Einen können die Grenzwächter im begrenzten Umfang Ordnungsbussen direkt ausstellen. Zum Anderen können sie unter klar definierten Voraussetzungen fehlbare Fahrzeuglenkerinnen und -lenker bei den Bezirksämtern zur Anzeige bringen. Die Bussgelder flies-

sen in beiden Fällen in die Staatskasse des Kantons Thurgau.

Für Kosten und Auslagen, die im Zusammenhang mit der Bussenerhebung zu Gunsten des Kantons entstehen, entrichtet der Kanton Thurgau eine Entschädigung von 15 % der erhobenen Ordnungsbussen an die Eidgenössische Zollverwaltung.

10. Diese Frage wurde bereits anlässlich der 59. Thurgauer Messe (WEGA) am 26. September 2009 aufgeworfen. Damals wurde eine öffentliche Tagung des Internationalen Bodenseerates zum Thema „Auswirkungen des Schengen-Abkommens im Grenzraum Euregio Bodensee“ unter Mitwirkung von Regierungsrat Claudius Graf-Schelling veranstaltet.

Es bleibt festzuhalten, dass auch der deutsche Zoll systematische Zollkontrollen durchführen kann. Die Einschränkung bezieht sich lediglich auf Personenkontrollen. Die deutsche Bundespolizei hatte damals entsprechend Einfluss genommen. Eine systematische Personenkontrolle im eigentlichen Sinn hat indessen nicht stattgefunden.

11. Die Kantonspolizei hat, unabhängig vom Beitritt zu Schengen, zuhanden des Departements für Justiz und Sicherheit den Polizeibericht 2010 erstellt und dabei ihre heutigen Strukturen anhand ihres Auftrages und den zukünftigen Herausforderungen überprüft. Aufgrund dieser Analyse konnte der Regierungsrat mit Botschaft vom 28. Juni 2010 schliesslich dem Parlament notwendige, organisatorische, strukturelle und personelle Anpassungen vorschlagen. Das entsprechende Geschäft wird derzeit vom Parlament behandelt. Der Antrag auf eine Bestandserhöhung hat höchstens marginal mit Schengen zu tun.
12. Bis Mitte September 2010 hat die Schweiz 112 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernommen (vgl. Beilage). Über jede anstehende Weiterentwicklung wird der Bund informiert, welcher hierauf die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) anfragt. Der Kanton Thurgau nimmt insofern durch den Vorsteher des Departementes für Justiz und Sicherheit Einfluss, indem der KKJPD allfällige Vorbehalte beantragt werden können.

Wenn die Rechtsakte, die eine Weiterentwicklung des Schengen- oder Dublin-Acquis darstellen, innerhalb der EU einmal angenommen sind, werden sie der Schweiz bekannt gegeben. Ihre Übernahme erfolgt auf dem Weg eines Notenaustausches, der aus Schweizer Sicht ein internationales Rechtsabkommen darstellt. Je nach Inhalt der übernommenen Rechtsakte ist der Bundesrat oder das Parlament für die Genehmigung dieses Abkommens verantwortlich. Gegebenenfalls kann sogar das Volk dazu aufgerufen werden, sich im Rahmen eines fakultativen Referendums zu einer Weiterentwicklung auszusprechen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes