

Sitzung vom 30. März 2011

375. Anfrage (Die Auswirkungen der Abkommen von Schengen und Dublin im Kanton Zürich – Fluch oder Segen?)

Die Kantonsräte Josef Wiederkehr, Dietikon, und Beat Walti, Zollikon, haben am 10. Januar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Verschiedentlich wird behauptet, seit der Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin sei in der Schweiz die Kriminalität rasant angestiegen. Verschiedenste offizielle und inoffizielle Zahlen werden hierfür herbeigezogen. Für eine Beurteilung der Abkommen sollte jedoch eine seriöse Kosten-Nutzenabwägung vorgenommen werden können und hierfür taugen Mutmassungen und Behauptungen wenig. Deshalb sind offizielle Zahlen und Daten zur Meinungsfindung sehr wichtig. Diesbezüglich interessieren die Erfahrungen, die der Kanton Zürich mit dem Abkommen gemacht hat.

Wir fragen daher den Regierungsrat an:

1. Ist im Kanton Zürich seit der Umsetzung des Schengenabkommens ein Anstieg an Kriminalität festzustellen? Wenn ja, generell oder nur in speziellen Bereichen? Was lässt sich aus den Kriminalstatistiken feststellen? Ist ein solcher Anstieg wirklich auf das Schengenabkommen zurückzuführen oder auf andere Einflussfaktoren? Wie können allfällige Defizite des Abkommens wirkungsvoll ausgemerzt werden?
2. In welchen Bereichen brachte das Schengenabkommen Vorteile bei der Kriminalitätsbekämpfung, wo Nachteile?
3. Wie sieht es mit den Kosten aus? Hat die Umsetzung des Schengenabkommens zu höheren Kosten geführt, als erwartet? Falls ja, worauf sind diese zurückzuführen?
4. Wie viele Bürger konnten seit der Einführung des Abkommens an den Grenzen des Kantons von den vereinfachten Ein- und Ausreise-Modalitäten profitieren? Die Grenzüberquerenden können von den Zeitgewinnen profitieren. Wie hoch schätzt der Kanton den volkswirtschaftlichen Nutzen daraus? Hat der Kanton auch andersweitig von der Einführung der Abkommen von Schengen und Dublin profitiert?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Josef Wiederkehr, Dietikon, und Beat Walti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die seit Dezember 2008 in Kraft stehende Assoziierung der Schweiz zu den Verträgen von Schengen und Dublin knüpft unmittelbar an das Personenfreizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681) an. Im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit wurde der Reiseverkehr erleichtert, indem die systematischen Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (Binnengrenzen) abgeschafft wurden. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Massnahmen eingeleitet, um die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität zu verbessern. Dazu gehören verschärfte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen, eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit, beispielsweise durch das europaweite Fahndungssystem Schengener Informationssystem (SIS), sowie die engere Zusammenarbeit der Justizbehörden. Die Kantonspolizei hat mit dem Inkrafttreten des Schengen-Abkommens die Zahl und die Art ihrer Kontrollen im Kantonsgebiet systematisch gesteigert und das Kontrollvorgehen vermehrt darauf ausgerichtet, Personen zu erkennen, die sich illegal hier aufhalten.

Ob das Freizügigkeitsabkommen und die Assoziierungsabkommen der Schweiz zu den Verträgen von Schengen und Dublin die Kriminalitätsentwicklung beeinflusst haben, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Fest steht, dass im Kanton Zürich Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch und das Betäubungsmittelrecht seit 2005 insgesamt abgenommen haben (vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik PKS über die Entwicklung der Kriminalität im Kanton Zürich im Jahr 2010). Einen direkten Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit dürfte die deutliche Zunahme der Prostitution durch Frauen aus Osteuropa mit den sich daraus ergebenden Auswirkungen und Problemen namentlich auf dem Gebiet der Stadt Zürich haben (vgl. Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 57/2010 betreffend Kritische Überprüfung der Rahmenbedingungen für den Strassenstrich).

Zu Frage 2:

Positiv ist vorerst zu erwähnen, dass mit den Abkommen von Schengen und Dublin ein Sicherheitsraum geschaffen wurde, dessen Aussengrenzen nach einheitlichen, strengen Kriterien kontrolliert werden. Davon profitiert die innerhalb dieses Raumes liegende Schweiz. Zu den positiven Punkten zählt weiter die Verbesserung der polizeilichen Zu-

sammenarbeit. Bereits vor der Umsetzung des Schengen-Abkommens pflegte die Polizei zwar gestützt auf bilaterale Polizeiabkommen mit den Nachbarländern und im Rahmen von Interpol eine gute Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden. Mit dem Schengen-Abkommen findet nun aber mit allen zum Schengen-Raum gehörenden Staaten eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei und der Justizbehörden bei der Verbrechensbekämpfung statt. Dabei erfolgt der Informationsaustausch im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit oftmals rascher, als dies bisher der Fall war. Dazu kommt, dass sich das SIS als wirkungsvolles Arbeitsinstrument für die Polizei und das Grenzwachtkorps erweist. Gerade der Kanton Zürich mit seinem internationalen Flughafen, der eine Schengen-Aussengrenze darstellt, zieht aus dem SIS einen grossen Nutzen für die Sicherheit. 2009 verzeichnete Zürich 1186 Treffer im SIS, 2010 waren es 1465. Gesamtschweizerisch hat der Kanton Zürich am meisten SIS-Treffer zu verzeichnen (17% aller schweizerischen Treffer). Überdies fliessen aus dem Aussengrenzenfonds Gelder für Projekte an den Aussengrenzen und damit an den Flughäfen an die Schweiz zurück.

Als nachteilig ist vorab zu erwähnen, dass sich durch die Umsetzung des Schengen-Abkommens der administrative Aufwand beispielsweise bei der Bearbeitung internationaler Fahndungen im schweizerischen Fahndungssystem Ripol bzw. im SIS erhöht hat.

Mit dem Wegfall der systematischen Kontrollen von aus dem Schengen-Raum einreisenden Personen ist sodann die systematische Identifikation der Einreisenden entfallen. Polizeilich gesuchte Personen können somit nicht schon bei der Einreise systematisch erkannt werden. Auch sogenannte Kriminaltouristinnen und -touristen aus dem Schengen-Raum können grundsätzlich frei in die Schweiz einreisen. Dieser veränderten Lage hat die Kantonspolizei Rechnung getragen, indem sie – wie erwähnt – auf dem ganzen Kantonsgebiet ihre Kontrollen verstärkt hat. Das Schengen Übereinkommen hat schliesslich die Voraussetzungen, dass gegen Angehörige der Schengen Staaten Einreisesperren verhängt bzw. dass sie aus der Schweiz ausgeschafft werden dürfen, erheblich verschärft. Mit dem Inkrafttreten des Schengen-Rechts in der Schweiz mussten deshalb zahlreiche vor 2008 gegenüber Straftäterinnen und Straftätern wegen Vermögensdelikten und anderer mittelschwerer Delikte verhängte Einreisesperren aufgehoben werden. Damit ist hinzunehmen, dass mehr ausländische Straftäterinnen und Straftäter berechtigt sind, sich in der Schweiz aufzuhalten. Zudem sind die Ausschaffung von mittel-, obdach- und erwerbslosen Angehörigen aus Schengen-Staaten und die Verhängung von Einreisesperren gegen sie seit dem Inkrafttreten des Schengen Übereinkommens kaum mehr möglich.

Zu Frage 3:

Die Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens erforderte vor allem bei der Flughafen Zürich AG hohe Investitionskosten von rund 270 Mio. Franken, verursacht insbesondere durch bauliche Anpassungen für die veränderten Grenzkontrollen am Flughafen. Bei der Kantonspolizei fielen Investitionen von rund 1,5 Mio. Franken an, hauptsächlich für die Dokumentenscanner für das Einlesen und Abfragen von Reisedokumenten am Flughafen. Zu erwähnen sind weiter Investitionen des Migrationsamtes von 1,2 Mio. Franken, weil die Schweiz gestützt auf das Schengen-Abkommen auf den 24. Januar 2011 für Drittstaatsangehörige einen Ausländerausweis mit biometrischen Daten (Foto, Fingerabdrücke) einführen musste. Dies hatte zur Folge, dass Erfassungsstationen angeschafft und bauliche Massnahmen vorgenommen werden mussten. Zudem mussten 15 zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Die Umsetzung des Schengen-Abkommens hat für die Kantonspolizei einen erheblichen Mehraufwand am Flughafen Zürich zur Folge. Mit der Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen sind zwar weniger Passagiere zu kontrollieren. Bei Reisenden, die im Verkehr zwischen anderen Schengen-Staaten und Drittstaaten über den Flughafen Zürich reisen und somit hier den Ein- bzw. Austritt aus dem Schengen-Raum vollziehen, genügen jedoch nicht mehr wie früher Stichprobenkontrollen, vielmehr muss heute jedes Reisedokument überprüft und eingescannt werden. Bei Drittstaatsangehörigen muss zudem eine eingehende Kontrolle erfolgen. Insgesamt hat sich der Aufwand für die einzelne Kontrolle gegenüber früher durchschnittlich mindestens verdoppelt, während die Anzahl der zu kontrollierenden Personen lediglich um rund einen Drittel abgenommen hat. Aufgrund dieser Mehrbelastung und des deutlichen Anstiegs der Passagierzahlen am Flughafen Zürich in den vergangenen zehn Jahren wird der Bestand der für die Grenzkontrolle eingesetzten Mitarbeitenden der Kantonspolizei erhöht werden müssen. Da diese Kontrollarbeiten keiner umfassenden polizeilichen Ausbildung bedürfen, ist beabsichtigt, künftig Zivilangestellte einzusetzen. Dies entspricht dem Anliegen, Polizeiangehörige nur für Aufgaben einzusetzen, für die eine Polizeiausbildung tatsächlich erforderlich ist (vgl. Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 200/2008 betreffend Sollbestand der Kantonspolizei Zürich [Vorlage 4727]).

Zu Frage 4:

Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, findet an der Binnengrenze zu den übrigen Schengen-Mitgliedstaaten zwar keine Personen-, aber nach wie vor eine Zollkontrolle statt. Am noch

einzigsten von Zoll und Grenzwachtkorps besetzten Strassengrenzübergang auf Zürcher Gebiet in Rafz-Solgen erfolgte die Grenzkontrolle allerdings schon vor der Umsetzung des Schengen-Abkommens nur stichprobenweise, weshalb sich für die Verkehrsteilnehmenden hier keine spürbare Änderung ergeben hat. Dasselbe gilt für die Kontrollen im grenzüberschreitenden Bahnverkehr; auch hier führt das Grenzwachtkorps wie bisher stichprobenweise Kontrollen durch.

Im Flugverkehr wird das Schengen-Assoziierungsabkommen in der Schweiz seit 29. März 2009 umgesetzt. Am Flughafen Zürich reisten von April bis Dezember 2009 6,4 Mio., 2010 8,4 Mio. Personen von der Schweiz in einen anderen Schengen-Mitgliedstaat oder umgekehrt. Für sie entfiel mit der Umsetzung des Abkommens in beiden Richtungen die Grenzkontrolle sowohl vor dem Abflug als auch nach der Ankunft an der Zieldestination. Die klare organisatorische Trennung der Flüge von und nach Schengen-Staaten und derjenigen von und nach Drittstaaten ermöglicht es zudem, die Sicherheitskontrolle am Flughafen Zürich zu zentralisieren, sodass ab Dezember 2011 im innereuropäischen Verkehr die nochmalige Sicherheitskontrolle beim Umsteigen für Transitpassagiere ebenfalls entfällt. Die verschiedenen Vereinfachungen fördern den Reisekomfort und damit die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich und der Fluggesellschaft Swiss als sogenannten Homecarriers.

Massgebliche Erleichterungen ergeben sich sodann für Reisende aus visumpflichtigen Drittstaaten, da sie nicht mehr wie früher für Reisen in Europa neben dem Schengen-Visum ein gesondertes Visum für die Schweiz beantragen müssen, um in unser Land einreisen zu können, sondern nur noch ein Schengen-Visum benötigen. Auch für in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU/EFTA-Staaten ist das Reisen im Schengen-Raum vereinfacht. So können ausländische Arbeitnehmende von Schweizer Unternehmen ohne grossen administrativen Aufwand ihre Geschäftsreisen in den Schengen-Raum durchführen.

Die Erleichterung des Reiseverkehrs insbesondere durch den Abbau von aufwendigen Papierbeschaffungen und die damit verbundene Zeitersparnis dürfte volkswirtschaftlich der Hauptnutzen des Schengen-Abkommens sein. Gemäss der Beherbergungsstatistik 2010 von Schweiz Tourismus ist das Logiernächtewachstum des vergangenen Jahres zu einem grossen Teil den Gästen aus Asien (und Amerika) zuzuschreiben (China: +49%, Indien: +21%). Die Region Zürich profitiert stark davon und weist gar das stärkste absolute Logiernächtewachstum unter allen Tourismusregionen aus. Für Schweiz Tourismus steht ausser Frage, dass der Beitritt der Schweiz zu Schengen für diese Entwicklung von massgeblicher Bedeutung ist.

Vorteile ergeben sich für die Schweiz auch aus dem Dublin-Assoziierungsabkommen, das vorsieht, dass Asylsuchende und illegale Migrantinnen und Migranten, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat registriert wurden, ohne Prüfung eines erneuten Asylgesuches an diesen Mitgliedstaat zurückgeführt werden. 2010 konnten 5095 Personen, die in der Schweiz Asyl beantragt hatten oder illegal eingereist waren, anderen Mitgliedstaaten zugeführt werden. Im gleichen Zeitraum musste die Schweiz 797 Personen von anderen Mitgliedstaaten übernehmen. Insgesamt konnte die Schweiz somit deutlich mehr Personen an andere Dublin-Staaten zuführen, als sie selbst übernehmen musste. Im Zusammenhang mit der derzeitigen Entwicklung in Nordafrika ist es entscheidend, dass das Dublin-Abkommen auch eine betreffs Belastungsprobe besteht (vgl. Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 53/2011, Keine weiteren Flüchtlinge aus Nordafrika).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli