

Sitzung vom 10. November 2010

1588. Anfrage (Grenzwachtkorps verärgern mehrere Kantone)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Jörg Kündig, Gossau, und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 23. August 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Mit Kontrollen in Zügen, weitab von den Landesgrenzen, haben Grenzwächter jüngst bei SBB-Fahrgästen für Unmut und Erstaunen gesorgt. Das Einsatzgebiet des Grenzwachtkorps (GWK) beschränkt sich längst nicht mehr nur auf den Zoll, das Korps kümmert sich auch um polizeiliche Aufgaben wie Verletzungen des Strassenverkehrs-, des Betäubungsmittel- und des Ausländergesetzes.

Das rührt daher, dass mit der Einführung des Schengen-Abkommens und der Öffnung der Grenzen Zollkontrollen zusehends im Landesinneren vorgenommen werden. Damit entfallen systematische Personenkontrollen an der Grenze, und das Grenzwachtkorps agiert vermehrt im selben Raum wie die Kantonspolizisten.

In den grenznahen Gebieten des Kantons Zürich wurden in den letzten Monaten vermehrt Verkehrskontrollen durch die Grenzwaache durchgeführt.

Gemäss Medienberichten funktioniert die Kooperation zwischen Grenzwachtkorps und Polizeikorps vielfach nicht optimal.

Anfragen:

1. Wie sieht die Regierung die Polizeihöheit im Kanton Zürich im Zusammenhang mit den Grenzwachtkorps?
2. Wie sieht die gesetzliche Grundlage im Kanton Zürich für die Erweiterung des Tätigkeitsfeldes der Grenzwaache aus?
3. Wie sieht die gesetzliche Aufgabenteilung im Kanton Zürich zwischen Kantonspolizei und Grenzwaache aus?
4. Gibt es Doppelspurigkeiten zwischen den Aufgaben der Kantonspolizei im Kanton und der Grenzwaache?
5. Verursacht der Einsatz der Grenzwachtkorps im Kanton Zürich zusätzliche Mehrkosten?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Neuorganisation (Gewaltentrennung) der polizeilichen Aufgaben und den Einsätzen der Grenzwachtkorps (Bundespolizei) im Kanton Zürich?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Jörg Kündig, Gossau, und Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) legt in Art. 57 fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Die Polizeihochheit liegt dabei bei den Kantonen. Im Kanton Zürich werden die polizeilichen Aufgaben von der Kantons- sowie den Stadt- und Gemeindepolizeien wahrgenommen.

Für die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr ist gemäss Art. 133 BV der Bund zuständig. Dem Grenzwachtkorps (GWK) als uniformiertem und bewaffnetem Teil der Eidgenössischen Zollverwaltung im Eidgenössischen Finanzdepartement (Art. 91 Zollgesetz vom 18. März 2005, ZG; SR 631.0) obliegt im Wesentlichen die Überwachung und Kontrolle des Warenverkehrs über die Zollgrenze. Polizeiliche Aktivitäten des GWK sind grundsätzlich nur zulässig, soweit sie im Zusammenhang mit dieser Aufgabe stehen.

Zu Frage 2:

Mit dem auf den 12. Dezember 2008 in Kraft getretenen Schengen-Assoziierungsabkommen entfielen die bisherigen systematischen Personenkontrollen an der Grenze. Im Gegensatz zu den anderen Schengen-Staaten nimmt die Schweiz nicht an der Europäischen Zollunion teil, weshalb an der Schweizer Grenze nach der Assoziierung an Schengen weiterhin Warenkontrollen durchgeführt werden.

Gemäss Art. 9 des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20) üben die Kantone die Personenkontrolle im Rahmen der Grenzkontrolle aus. Im Bereich dieser Grenzkontrolle arbeitet die Kantonspolizei traditionell mit dem GWK zusammen. Die mit dem Schengener Assoziierungsabkommen eingeführten Erleichterungen beim Grenzübertritt sollen mit Bezug auf die Sicherheit durch sogenannte nationale «Ersatzmassnahmen» ausgeglichen werden. Dazu gehören mobile Kontrollen im Grenzraum.

Art. 97 ZG sieht vor, dass das GWK auf dem Weg einer Vereinbarung mit den kantonalen Behörden auch polizeiliche Aufgaben im Grenzraum übernehmen kann. Mit Blick auf das Inkrafttreten des Schengener Assoziierungsabkommens und der damit verbundenen intensivierten

Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem GWK hatte die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit dem GWK eine Mustervereinbarung zuhanden der Kantone verabschiedet, die einen Mindeststandard festlegte, den jeder Kanton in der Zusammenarbeit mit dem GWK erreichen sollte. Ziel war es, mit einer Harmonisierung die Zusammenarbeit insgesamt zu verbessern, Synergien in der Aufgabenerfüllung zu nutzen und so die innere Sicherheit zu stärken. Gestützt auf diese Mustervereinbarung haben die Sicherheitsdirektion bzw. die Kantonspolizei und das GWK am 14. Februar / 21. Februar 2008 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit abgeschlossen, die vom Regierungsrat mit Beschluss vom 3. Dezember 2008 (RRB Nr. 1884/2008) genehmigt wurde. Dies erfolgte gestützt auf § 7 Abs. 3 lit. b und d des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1), wonach der Abschluss von Abkommen über den Vollzug von Erlassen und über die Regelung der polizeilichen Aufgabenerfüllung in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt.

Zu Frage 3:

Die Kantonspolizei ist Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei für den ganzen Kanton. Sie ist entsprechend auf dem ganzen Kantonsgebiet zum Handeln befugt (§ 11 Polizeiorganisationsgesetz, POG; LS 551.1). Dem GWK steht demgegenüber die Vornahme von Zollkontrollen, d. h. von Kontrollen des Warenverkehrs über die Zollgrenze, uneingeschränkt auf dem ganzen Gebiet des Kantons Zürich zu (Art. 30 Abs. 1 und 94 ZG).

Mit der erwähnten Vereinbarung wurden namentlich die von Kantonspolizei und GWK wahrzunehmenden Verantwortlichkeiten, die Grundsätze der Zusammenarbeit sowie die Umschreibung der Tätigkeiten des GWK im Grenzraum und im übrigen Kantonsgebiet geregelt. Die Kantonspolizei soll durch diese Zusammenarbeit mit dem GWK in der Erfüllung der nationalen Ersatzmassnahmen, die aufgrund des Wegfalls der systematischen Personenkontrollen an der Grenze notwendig wurden, unterstützt werden. Den Anhang der Vereinbarung bildet der definierte Grenzraum (der Kanton Zürich grenzt auf einer Länge von rund 40 Kilometern an Deutschland) in Form eines Kartenausschnitts. Ausschliesslich in diesem Grenzraum kann das GWK neben den zoll- und abgabenrechtlichen Aufgaben gewisse Überwachungs- und Fahndungsaufgaben vollziehen. Es kann insbesondere gewisse Verstösse, die es anlässlich seiner zoll- und grenzpolizeilich motivierten Kontrollen feststellt, selbstständig ahnden. Es geht um Verstösse in den Bereichen des Strassenverkehrs-, des Betäubungsmittel-, des Waffen- und des Ausländergesetzes. Gewisse Kompetenzen wurden dem GWK zudem bei der Verhaftung und Zuführung von ausgeschriebenen Personen ge-

währt. Ausserhalb des Grenzraums hat das GWK im Kanton Zürich keine weiteren polizeilichen Befugnisse mit Ausnahme von Personenkontrollen in Schnellzügen aus Deutschland bis Bülach und Winterthur.

Zu Fragen 4 und 6:

In den seit Inkrafttreten der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem GWK vergangenen gut zweieinhalb Jahren hat sich gezeigt, dass die Regelung gewisse Unzulänglichkeiten aufweist und dass Schnittstellen bestehen, die bereinigt werden müssen. Das Kommando der Kantonspolizei hat das GWK auf die Probleme hingewiesen und verlangt, dass im Bereich der sicherheitspolizeilichen Kontrolltätigkeit des GWK vermehrte Transparenz erreicht werden muss und Mängel zu beheben sind. Dazu gehört, dass das GWK keine Verkehrskontrollen mehr durchführt. Nicht bewährt hat sich sodann, dass dem GWK die Kompetenz eingeräumt wurde, bestimmte Verstösse gegen das Betäubungsmittel-, das Waffen- und das Ausländergesetz selbstständig zu ahnden und ausgeschriebene Personen selbstständig zu verhaften und den zuständigen Stellen zuzuführen. In diesen Bereichen sind klarere Kompetenzabgrenzungen erforderlich. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, die Zusammenarbeitsvereinbarung entsprechend zu ändern. Der Regierungsrat hat deshalb mit Beschluss vom 7. Juli 2010 (RRB Nr. 1046/2010) die Sicherheitsdirektion beauftragt, mit dem GWK Verhandlungen über die Anpassung der Vereinbarung aufzunehmen. Die Verhandlungen dauern zurzeit noch an.

Seit dem Wegfall der systematischen Personenkontrollen an der Grenze wurde das Handeln des GWK, das nun in allen Grenzkantonen vermehrt auch hinter der Grenze stattfindet, immer wieder kritisch hinterfragt. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerats hat deshalb eine Untersuchung über die vom GWK wahrgenommenen Aufgaben veranlasst. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht hinreichend klar sei. Die GPK forderte deshalb den Bundesrat auf, genau festzulegen, welche Aufgaben das GWK für die Kantone erfüllen darf. Dabei müsse sichergestellt werden, dass das GWK nicht zu einer «nationalen Hilfspolizei» werde. Bei den Kantonen besteht dagegen der Eindruck, dass das GWK die ihm von den Kantonen eingeräumten Kompetenzen in den Grenzräumen weit auslegt.

Diese Situation bedarf der Klärung. Zwischen dem GWK und den kantonalen Polizeien braucht es eine klare Aufgabenteilung, die sicherstellt, dass die kantonale Polizeihöheit unangetastet bleibt und dass das GWK nur Aufgaben wahrnimmt, die im Zusammenhang stehen mit seiner angestammten Tätigkeit als Teil der Eidgenössischen Zollverwaltung. Auf diese Weise sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden

und gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK reibungslos verläuft, damit Synergien zur Stärkung der inneren Sicherheit genutzt werden können. Entschieden abzulehnen ist, dass mit der Aufgabenteilung neue polizeiliche Befugnisse des Bundes begründet werden.

Zu Frage 5:

Der Kanton Zürich hat dem GWK keine polizeilichen Aufgaben übertragen, sondern ihm lediglich die Kompetenz eingeräumt, in gewissen Situationen selbstständig zu handeln. Die Tätigkeit des Grenzwachtkorps auf dem Gebiet des Kantons Zürich verursacht deshalb keine zusätzlichen Kosten.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi