

---

Einfache Anfragen Büchel-Oberriet vom 15. Dezember 2008

## **Grenze Schweiz-Liechtenstein; Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen nach dem Schengen-Beitritt der Schweiz**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. April 2009

Roland Büchel-Oberriet unterbreitet der Regierung mit drei Einfachen Anfragen vom 15. Dezember 2008 zahlreiche Fragen zu den Auswirkungen des Schengen-Beitritts der Schweiz auf die Grenze zwischen dem Kanton St.Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Am 5. Juni 2005 stimmten die Schweizer Stimmberechtigten der Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin zu. Ziel der Schengen-Assoziierung war und ist, den Grenzverkehr und die Mobilität der Bevölkerung durch den Verzicht auf systematische Passkontrollen an der Landesgrenze zu erleichtern sowie durch verstärkte internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz den Kampf gegen die Kriminalität zu verbessern. Nach der Ratifikation des Assoziierungsabkommens durch die Schweiz und durch sämtliche Schengen-Staaten trat das Abkommen am 1. März 2008 formell in Kraft. Hierauf begann die Schengen-Evaluation der Schweiz durch eine von der Europäischen Union beauftragte Evaluationsgruppe (Sch-Eval). Dabei zeigte sich, dass die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein dem Schengenraum nicht gleichzeitig beitreten konnten, da die Beitrittsprotokolle Liechtensteins erst am 28. Februar 2008 unterzeichnet worden waren und damit erst der Ratifikationsprozess in Gang gesetzt wurde.

Die Sch-Eval-Gruppe nahm den Standpunkt ein, dass aufgrund dieser zeitlichen Divergenz an der Grenze zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein eine formelle Schengen-Aussengrenze entstehe, die nach den Regeln des Schengener Grenzkodex und damit nach einem strikten Regime zu kontrollieren sei. Das Bundesamt für Justiz skizzierte seinerseits verschiedene Übergangslösungen, um den Anliegen der Europäischen Union wie auch den besonderen regionalen Verhältnissen weitestmöglich zu entsprechen. Der Kanton St.Gallen beteiligte sich von Anfang an den Verhandlungen und an der Lösungssuche. Dabei nahm das Sicherheits- und Justizdepartement konsequent den Standpunkt ein, dass jedwelche Beeinträchtigung und Behinderung des freien Personen- und Warenverkehrs in der wirtschaftlich, kulturell und gesellschaftlich eng verflochtenen Region des oberen Rheintals abgelehnt werde. Der Kanton St.Gallen wies auch hartnäckig darauf hin, dass die allfällige Einführung von Grenzkontrollen dem schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrag vom 29. März 1923 (SR 0.631.112.514) widerspräche, dessen Art. 33 die fremdenpolizeilichen Grenzkontrollen abgeschafft hatte.

Nach einer Besichtigung der regionalen Verhältnisse vor Ort durch die Sch-Eval-Gruppe und aufgrund des permanenten Drucks des Kantons St.Gallen – der hierin auch vom Kanton Graubünden unterstützt wurde – konnte der Europäischen Union eine Lösung präsentiert werden, die einen pragmatischen und ausgewogenen Ausgleich schafft zwischen den Anforderungen des Schengener Grenzkodex und den regionalen Besonderheiten, einschliesslich des schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrags. Die Lösung sieht ein Paket von Massnahmen vor, das einerseits eine Überwachung der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze und weitere Sicherheitsmassnahmen einführt, das aber – entsprechend der St.Galler Forderung – den freien und

ungehinderten Personen- und Warenverkehr über diese Grenze nicht beeinträchtigt und behindert. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Vorkehren:

- Die schweizerischen Sicherheitsbehörden liefern quartalsweise einen Bericht über die Sicherheitslage im Grenzraum an die Europäische Union, basierend auf dem ohnehin erstellten Lagebericht des Polizeilichen Informationszentrums Ostschweiz.
- Die dem Strassenverkehr dienenden Grenzübergänge werden mit Video-Kameras überwacht.
- Im Grenzraum patrouilliert stets wenigstens eine Patrouille der Kantonspolizei und/oder des Grenzwachtkorps, mit dem Auftrag, grenz- und sicherheitspolizeiliche Fahndungsaufgaben zu erfüllen.
- Das bereits vorbestandene polizeiliche Verbindungsbüro in Schaanwald/FL (bisher betrieben durch Grenzwachtkorps, österreichische Polizei und fallweise liechtensteinische Polizei) wird zu einem 7-Tage-/24-Stunden-Zentrum ausgebaut, unter Einbezug der Kantonspolizei St.Gallen.
- Für Drittstaatsangehörige, die im Fürstentum Liechtenstein ihren Wohnsitz haben oder die ins Fürstentum Liechtenstein einreisen wollen, wird eine vereinfachte Schengen-Visum-Ausstellung ermöglicht.

Die Umsetzung dieser Massnahmen obliegt im Wesentlichen dem Bund, der sie hauptsächlich dem Grenzwachtkorps zur Erfüllung übertragen hat (bzw. dem Bundesamt für Migration bezüglich Visum-Ausstellung). Das Grenzwachtkorps hat insbesondere die Infrastruktur für die Kamera-Überwachung der Grenzübergänge bereitgestellt und besorgt die Auswertungen und den Betrieb im erweiterten Verbindungsbüro Schaanwald. Der Kanton St.Gallen wirkt bei der Umsetzung der Massnahmen mit, wobei es sich hier nicht um zusätzliche Aufgaben handelt, sondern um Bereiche, die er mit den vorhandenen Polizeikräften zur Erfüllung der sicherheits-, verkehrs- und kriminalpolizeilichen Aufgaben ohnehin abdeckt. Eine Erweiterung ist lediglich die Installation eines Arbeitsplatzes im Verbindungsbüro Schaanwald für einen Polizisten, der dort tagsüber für die St.Galler Polizeipatrouillen an der Videoüberwachung teilnimmt und den Daten- und Informationsaustausch unter den beteiligten Sicherheitskräften gewährleistet.

Auf dem Hintergrund dieser Vorbemerkungen beantwortet die Regierung die in den drei Einfachen Anfragen gestellten Fragen wie folgt, beschränkt sich dabei aber auf die Darstellung aus st.gallischer Optik:

#### **61.08.31**

1. Die Kamera-Überwachung der Strassenübergänge mit Video-Übertragung ins polizeiliche Verbindungsbüro Schaanwald ist aus sicherheitspolizeilicher Sicht nicht notwendig, belastet aber den Kanton St.Gallen auch nicht und beeinträchtigt die Bevölkerung in der fraglichen Region nicht. Die Monitore werden in Echtzeit überwacht oder nachträglich ausgewertet. Nach drei Tagen werden die Daten gelöscht bzw. überschrieben. Aufgrund der Erfahrungen kann festgehalten werden, dass die Kamera-Überwachung verschiedene polizeiliche Einsätze ausgelöst hat.
2. Für den Kanton St.Gallen war ein Bildschirmarbeitsplatz im Verbindungsbüro Schaanwald mit den erforderlichen Zuleitungen zu schaffen, was Kosten von rund 20'000 Franken auslöste. Mit diesem Arbeitsplatz hat der Polizist der Kantonspolizei St.Gallen Zugriff auf die Datenbanken seines eigenen Kantons, die er für den Daten- und Informationsaustausch im Rahmen des bestehenden Polizeikooperationsvertrags zwischen der Schweiz, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein vom 27. April 1999 (SR 0.360.163.1) sowie für die Auslösung von polizeilichen Einsätzen in Absprache mit der Kantonalen Notrufzentrale benötigt. Auf die Übertragung der Video-Daten in die Kantonalen Notrufzentrale hat der Kanton St.Gallen mangels Bedürfnisses und Rechtsgrundlage bewusst verzichtet.

3. Es entsteht für den Kanton St.Gallen kein zusätzlicher Personal- und Sachaufwand, allenfalls abgesehen von dem ins Verbindungsbüro Schaanwald entsandten Polizisten, der dort aber allgemeine polizeiliche Aufgaben erfüllt. Ob die Mitwirkung der Kantonspolizei St.Gallen im Verbindungsbüro Schaanwald nach dem Schengen-Beitritt Liechtensteins weitergeführt oder aufgehoben wird, wird aufgrund der weiteren Erfahrungen sowie aufgrund der künftigen Funktionen dieses Verbindungsbüros entschieden. Hierüber wird im Rahmen einer Revision des schweizerisch-österreichisch-liechtensteinischen Polizeivertrags (vgl. Ziff. 2) derzeit verhandelt.
4. Die Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes hat bereits mit Schreiben vom 25. August 2008 die Übernahme oder wenigstens eine massgebliche Beteiligung an den dem Kanton St.Gallen erwachsenden Kosten durch den Bund gefordert. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes hat mit Antwortschreiben vom 10. September 2008 dieses Begehren abgelehnt. Auch aus diesem Grund kam für den Kanton St.Gallen nur eine Lösung mit minimalen personellen und infrastrukturellen Ressourcen in Betracht.
5. Der Fragesteller unterliegt einem Missverständnis, wenn er davon ausgeht, der Bund übernehme Polizeiaufgaben anstelle des Kantons St.Gallen. Die vom Fragesteller erwähnte Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein regelt (u.a.) die Erfüllung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben durch das Grenzwachtkorps *auf Gebiet des Fürstentums Liechtenstein* in Koordination mit der liechtensteinischen Landespolizei. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Grenzwachtkorps als Organ der Zollpolizei an der Zollgrenze zwischen Österreich einerseits, der Schweiz und Liechtenstein andererseits – die ein einheitliches Zollgebiet bilden – sicherheitspolizeiliche Aufgaben zu erfüllen hat. Bisher beschränkte sich die Zuständigkeit des Grenzwachtkorps auf die eigentliche Grenzlinie zwischen Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein.
6. Die in der Interpellation 51.04.81 gemachten Aussagen haben nach wie vor Gültigkeit: Nach dem Grundsatz «Ein Raum, eine Aufgabe, eine Führung» liegt die Zuständigkeit für die Koordination und die Durchführung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben bei der Kantonspolizei St.Gallen. Dass der Kanton St.Gallen – gestützt auf eine Mustervereinbarung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren – dem Grenzwachtkorps im Grenzraum (d.h. zwischen Landesgrenze und Staatsstrasse im Rheintal) gewisse polizeiliche Aufgaben und Kompetenzen eingeräumt hat, ändert an der Federführung durch die Kantonspolizei nichts. Dazu gehören insbesondere gewisse Fahndungsaufgaben, ausländerrechtliche Rückweisungen, Ordnungsbussenerhebungen im Strassenverkehr sowie grenzpolizeiliche Aufgaben.
7. Aus Sicht der St.Galler Regierung besteht bei der Abgrenzung der Aufgaben kein Klärungsbedarf. Insbesondere der schweizerisch-österreichisch-liechtensteinische Polizeivertrag (vgl. vorstehend, Ziff. 2) enthält ausreichende Bestimmungen. Auch die Leistungsvereinbarung mit dem Grenzwachtkorps (vorn, Ziff. 6) grenzt die gegenseitigen Zuständigkeiten ausreichend ab. Dass in der Praxis gewisse Überschneidungen vorkommen mögen, lässt sich nicht vermeiden; die zuständigen Kommandostellen von Kantonspolizei und Grenzwachtkorps stehen diesbezüglich in einem permanenten Informationsaustausch.

### 61.08.32

1. Die Regierung sieht diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.
2. Zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein überqueren täglich rund 45'000 Fahrzeuge die Grenze, davon sind rund 5'300 Grenzgänger aus der Schweiz und rund 1'200 Grenzgänger aus Liechtenstein. Wie viele Personen die Grenze überqueren, sei es mit Fahrzeugen, sei es zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln, ist nicht bekannt.

3. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Bund und dem Fürstentum Liechtenstein konnte eine sehr einfache Visumsregelung für Drittstaatsangehörige ausgehandelt werden. Dauerhaft und rechtmässig in Liechtenstein wohnhafte Drittstaatsangehörige können beim Ausländer- und Passamt in Vaduz den gemäss Schengen-Bestimmungen vorgesehenen Antrag einreichen; das Ausländer- und Passamt übermittelt in der Folge den Antrag dem schweizerischen Bundesamt für Migration, das für diese Personen ein Schengen-Visum ausstellt, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind (d.h. dass diese Personen weder im Schengener Informationssystem noch mit einem auf die Schweiz beschränkten Einreiseverbot im Zentralen Migrationssystem ZEMIS der Schweiz oder im schweizerischen Fahnungsregister verzeichnet sind und auch keine anderen Gründe gegen die Erteilung eines Schengen-Visums sprechen). Im ersten Quartal dieses Jahres wurden rund 1'900 Schengen-Visa ausgestellt; damit verfügt bereits der grösste Teil der im Fürstentum Liechtenstein wohnhaften Drittstaatsangehörigen über ein Schengen-Visum, das ihnen die Reise in die Schweiz und auch in den übrigen Schengenraum ermöglicht.
4. Grundsätzlich erfordert jeder Grenzübertritt vom Fürstentum Liechtenstein in den Schengenraum durch Drittstaatsangehörige ein Schengen-Visum. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen haben sich diesbezüglich indessen keine Schwierigkeiten ergeben, auch wenn es um Kurzestaufenthalte in der Schweiz geht.
5. Allfällige Kontrollen erfolgen durch die Organe des Grenzwachtkorps und durch die Polizeistation Buchs bzw. – bei der Ausreise nach Österreich – durch die österreichischen Grenzpolizeiorgane. Es erfolgen nur wenige aktive Kontrollen; die Drittstaatsangehörigen aus dem Fürstentum Liechtenstein sind angehalten (und auch entsprechend informiert) worden, sich insbesondere bei längeren Auslandsreisen selbst um das Abstempeln ihrer Reisepapiere zu bemühen, um im Schengenraum Schwierigkeiten bei polizeilichen Kontrollen vermeiden zu können.

### **61.08.33**

1. Die Regierung des Kantons St.Gallen ist weder am Ratifizierungs- noch am Evaluationsprozess im Hinblick auf den Schengenbeitritt des Fürstentums Liechtenstein beteiligt. Sie hat daher keine Kenntnis über allfällige Bestrebungen ausländischer Staaten, das Fürstentum Liechtenstein zu gewissen Konzessionen zu bewegen.
2. Der Kanton St.Gallen hat von Anfang an klar gemacht, dass er im Rahmen des Schengen-Evaluationsprozesses nicht bereit sei, Einschränkungen des freien Personen- und Warenverkehrs zwischen dem Kanton St.Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein hinzunehmen. Allerdings war er darauf beschränkt, diese Position gegenüber den schweizerischen Bundesbehörden zu vertreten, da diese im Verhältnis zur Europäischen Union die Verhandlungen führten. Letztlich ist es aber – gerade auch auf Druck des Kantons St.Gallen – gelungen, eine pragmatische und akzeptable Übergangslösung zu finden. Die Regierung ist überzeugt, dass sich diese Übergangslösung, entgegen den Befürchtungen des Fragestellers, nicht negativ auf das Leben der Bevölkerung im Grenzgebiet auswirkt.
3. Mit den Behörden des Fürstentums Liechtensteins stand der Kanton St.Gallen von Anfang an in einem engen und intensiven Dialog. Das Vorgehen und die gemachten Konzessionen waren jederzeit mit dem Fürstentum Liechtenstein abgestimmt. Hingegen war das Bundesland Vorarlberg kein Verhandlungspartner, da in der Schengen-Evaluation wie auch im Bereich der inneren Sicherheit und der Grenzkontrollen auf österreichischer Seite ausschliesslich die Republik Österreich zuständig war.