Beschluss Nr. 674/2024
Schwyz, 10. September 2024 / ju

Interpellation I 13/24: Erhöhte Delinquenz von Migranten aus Problemländern
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 26. März 2024 haben Kantonsrat Roland Lutz und Kantonsrätin Heimgard Vollenweider folgende Interpellation eingereicht:

«Ausgangslage: 2023 wurden gemäss der polizeilichen Kriminalstatistik des Bundesamtes für Statistik in der Schweiz 522 558 Straftaten begangen; eine signifikante Zunahme von 14 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Dabei ist der Anteil der von Personen aus dem Asylbereich begangenen Delikte gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 Prozent angestiegen. Den Hauptharst der Kleinkriminellen stellen Migranten aus Algerien, Rumänien und Marokko. Man versprach uns Facharbeiter, gekommen sind leider oftmals andere Spezialisten.

In der NZZ war unlängst zu lesen: "In einem unveröffentlichten Bericht nennt der frühere Kommandant der Zürcher Kantonspolizei, Thomas Würgler, die Stadt Bern als Vorbild. Schon seit drei Jahren sitzen dort sämtliche involvierten Stellen an einen Tisch. So sind alle über die Sicherheitslage jederzeit präzise im Bild. Die Polizei wird dort aktiv, wo die Gefahr am grössten ist. Kommt es zu einem Delikt oder einer Störung durch eine Person aus dem Asylbereich, erfolgt die Reaktion rasch, unter Umständen mit Schnellverfahren. In jedem Fall gibt es ein Case-Management, damit die verschiedenen Stellen von Anfang bis Schluss eng verzahnt zusammenarbeiten."

Zum Anderen: Der Austausch zwischen den verschiedenen Polizeikorps der Kantone scheint disfunktional oder mindestens in erheblichem Masse ineffizient zu sein. Das trifft im Besondern auf die Aktivitäten der immigrierten Kleinkriminellen zu. Das ist längstens bekannt, passieren tut aber herzlich wenig. Politik und Behörden wären gefordert die Situation zu verbessern. Es stellt sich natürlich auch die Frage der Zuständigkeit der Staatsebenen.

Fragen an den Regierungsrat:

1. *Hat der Regierungsrat Kenntnis vom erwähnten "Berner Modell"?*
2. *Zieht der Regierungsrat in Erwägung ein gleiches oder ähnliches Vorgehen zu etablieren?*
3. *Wie gross wären die Synergie-, Effizienz- und Effektivitätsgewinne im Falle einer Übernahme der "Berner Lösung"?*
4. *Welche Schlüsse zieht der Regierungsrat sonst noch aus der Polizeistatistik?*
    a. *Für die Tätigkeit / Handlungsfähigkeit des Polizeikorps*
    b. *Für die Tätigkeit / Handlungsfähigkeit der Staatsanwaltschaft*
5. *Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, um einen effizienteren und effektiveren Austausch mit den Polizeikorps der anderen Kantone zu ermöglichen?*

Mit bestem Dank für die Beantwortung des Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Kantonspolizei hat bereits im 2018 aufgrund der grossen Wichtigkeit der Thematik eine Spezialisierung im Migrationsbereich vorgenommen. Es wurden aus den bestehenden personellen Ressourcen der Sicherheitspolizei fünf Spezialistenstellen (Regionalfahndung Migration) geschaffen. Zur ihren Aufgaben gehören:

- Bearbeitung von Haftfällen im Bereich des eidgenössischen Ausländer- und Integrationsgesetzes und im Bereich der Kleinkriminalität;
- Verbindung zum Amt für Migration, zur Staatsanwaltschaft und zu weiteren Partnern;
- Single Point of Contact der vier Polizeiregionen im Kanton Schwyz im Asylbereich;
- Community Policing und Brückenbauer im Bereich Migration (Asylzentren, Kulturvereine, Moscheen usw.);
- Agierende Kontrolltätigkeiten im Migrationsbereich;
- Beratung und Unterstützung von Korpsangehörigen im Migrationsbereich.

Das Ziel dieser Massnahme war es, dass die Zusammenarbeit mit den Partnern verbessert und eine effiziente, effektive und professionelle Arbeit im Migrationsbereich erreicht werden kann. Die damit gemachten Erfahrungen in den vergangenen Jahren sind sehr gut.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Hat der Regierungsrat Kenntnis vom erwähnten «Berner Modell»?

Ja. Der Regierungsrat bzw. die Kantonspolizei haben Kenntnis vom «Berner Modell».

Allerdings wird das «Berner Modell» oft fälschlicherweise mit kriminellen Intensivtätern aus dem Asylbereich in Zusammenhang gebracht. Beim "Berner Modell" handelt es sich jedoch um ein dreistufiges Integrationsfördermodell für neu zuziehende Ausländerinnen und Ausländer. Es geht also um Menschen, die sich langfristig in der Schweiz aufhalten möchten, und nicht um straffällige Asylsuchende, die kaum Aussicht auf eine definitive Aufenthaltsbewilligung haben.

Eine Nachfrage bei der Kantonspolizei Bern ergab, dass sie weiterhin auf der Suche nach einer zufriedenstellenden Lösung für die Herausforderung mit kriminellen Intensivtätern aus dem Asylbereich seien.

2.2.2 Zieht der Regierungsrat in Erwägung ein gleiches oder ähnliches Vorgehen zu etablieren?

Die Interpellanten verweisen auf einen Bericht, welcher ein mögliches Vorgehen skizziert. Es geht um den Bericht von Thomas Würgler, ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei Zürich, zuhanden des EJPD/SEM (Staatssekretariat für Migration). Der Bericht ist im Internet auffindbar.

Thomas Würgler schreibt zur Ausgangslage, dass wenige Asylsuchende, die meisten davon aus dem Maghreb, Sicherheitsprobleme verursachen würden. Zudem würden bei manchen jugendlichen Personen Zweifel wegen ihres angegebenen Alters bestehen. Weiter würden trotz Kapazitäten nur wenige straffällige, abgewiesene Asylsuchende in Haft genommen werden.
Um die Zahl der Straftaten durch wiederholt straffällig werdende Asylsuchende zu reduzieren, empfiehlt Thomas Würgler folgendes Vorgehen: Alle beteiligten Behörden sollen aktiv zusammenarbeiten, um primär mittels präventiven Massnahmen den Sicherheitsproblemen vorzubeugen. Ein Runder Tisch soll sich zwei- bis dreimal im Jahr über die Sicherheitslage austauschen, alle Beteiligten sensibilisieren und Lösungen finden. Ein Case Management unter Einzug aller Beteiligten soll verzugslos Informationen zur Verfügung stellen und nach einem Kaskadenmodell Massnahmen ergreifen. Das Kaskadenmodell sieht aufsteigend vor: Verstärkte Kontrollen, Verzeigung, Ein-/Ausgrenzung, Umplatzierung, Administrativhaft und beschleunigtes Asylverfahren. Ausserdem sollen beschleunigte straf- und ausländerrechtliche Verfahren geprüft werden (Thomas Würger, Massnahmen bei Sicherheitsproblemen mit straffälligen Asylsuchenden; Auslegeordnung und Empfehlungen zuhanden EJPD/SEM, Januar 2024).

Im Kanton Schwyz gibt es – im Gegensatz zum Kanton Bern – (noch) kein Bundesasylzentrum. Der Kanton betreibt in Bennau, Brunnen, Morschach und Ibach je ein Durchgangszentrum sowie in Einsiedeln, Goldau, Küssnacht, Steinen und Altendorf je eine Unterkunft für Asylsuchende. Total verfügen diese Standorte regulär über 340 Plätze. Dazu stellen die Gemeinden Unterkünfte für weitere Asylsuchende zur Verfügung.

Ein Runder Tisch explizit zum Thema straffällige Asylsuchende besteht im Kanton Schwyz nicht. Derweil existieren drei Runde Tische zu den Themen Menschenhandel, Häusliche Gewalt und Radikalisierung. Teilnehmende dieser Runden Tische sind unter anderem das Amt für Migration, die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft, das Amt für Gesundheit und Soziales oder die Schulen. Diese Runden Tische finden in der Regel einmal jährlich statt.

Durch diese bereits existierenden Runden Tische arbeiten die Staatsanwaltschaft, das Amt für Migration und die Kantonspolizei sowie situativ weitere Partner (z. B. KESB) bereits heute sehr eng miteinander zusammen. Insbesondere bei Auffälligkeiten oder problematischen Fällen wird gemeinsam nach effizienten und effektiven Lösungen gesucht. Massnahmen wie sofortige konsequente Anzeigeerstattung, Umplatzierungen, Fernhaltemassnahmen, kurzfristige Festhaltungen, Festnahmen, teilweise auch «Schnellverfahren» werden in Absprache zwischen den Akteuren rasch umgesetzt.

Der Regierungsrat anerkennt, dass ein institutionalisierter Informationsaustausch (Runder Tisch) mit sämtlichen involvierten Akteuren durchaus Potenzial haben kann. Es sei hier aber auch bemerkt, dass der Kanton Schwyz bezüglich der Dimension der Probleme in diesem Bereich nicht mit dem Kanton Bern zu vergleichen ist. In diesem Sinne müssen aus Ressourcen- und Effizienzgründen auch gewisse Abstriche gemacht werden. Die Zielsetzung, dass bei Problemen rund um den Asylbereich rasch gehandelt wird und diese soweit möglich gelöst werden, kann auch ohne einen (neuen) Runden Tisch mittels pragmatischer Zusammenarbeit trotzdem erreicht werden.

Die Kantonspolizei Bern setzt im Übrigen ebenfalls auf die bestehenden Austauschgefässe mit der Migrationsbehörde und der Staatsanwaltschaft und hat keinen zusätzlichen Runden Tisch initialisiert.

2.2.3 Wie gross wären die Synergie-, Effizienz- und Effektivitätsgewinne im Falle einer Übernahme der «Berner Lösung»?

Der grosse Vorteil gemäss dem Bericht von Thomas Würgler ist, dass schnell gehandelt werden kann bzw. Massnahmen getroffen werden können. Das System ist grundsätzlich wirkungsvoll, der Aufwand aber beachtlich. Synergien bestehen darin, dass alle am gleichen Strick ziehen und es durch den Informationsaustausch und das gemeinsame Handeln keine Doppelspurigkeiten gibt. Es erscheint jedoch effizienter, keinen zusätzlichen Runden Tisch für das vorliegende Anliegen zu schaffen, sondern die etablierten Austauschkanäle zu nutzen. Unbestritten ist die Effektivität von Case Managements. Diese werden, wo möglich, durchgeführt.

2.2.4 Welche Schlüsse zieht der Regierungsrat sonst noch aus der Polizeistatistik?

2.2.4.1 Für die Tätigkeit / Handlungsfähigkeit des Polizeikorps

Gemäss der letzten polizeilichen Kriminalstatistik 2023 wurden im vergangenen Jahr im Kanton Schwyz insgesamt 6500 Delikte gemäss Strafgesetzbuch, Betäubungsmittelgesetz, Ausländergesetzgebung und Bundesnebengesetzgebung erfasst. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme von 479 Straftaten (+ 8 %) und bedeutet zugleich einen Zehn-Jahres-Höchststand. Insbesondere bei den Straftaten gegen das Strafgesetzbuch war eine Zunahme von 13 % (+ 564 Taten) zu verzeichnen. Die Hauptgründe dafür liegen zum einen im Anstieg der digitalen Kriminalität (+ 33 % / + 208 Taten), zum anderen im Zuwachs bei den Diebstählen (+ 32 % / + 287 Taten). Die Zunahme bei den Diebstählen wiederum ist auf den Anstieg der Diebstähle ab/aus Fahrzeugen (+ 167 % / + 100 Taten), Ladendiebstähle (+ 42 % / + 64 Taten) und Fahrzeugeinbruchdiebstähle (+ 273 % / + 30 Taten) zurückzuführen (Kantonspolizei Schwyz, Medienmitteilung, Jahresstatistik 2023, Schwyz 27. März 2024).

Als Beschuldigte wegen einer Wiederhandlung gegen das Strafgesetzbuch wurden im Jahr 2023 im Kanton Schwyz 1351 Personen (100 %) erfasst. Davon gehörten lediglich 98 Personen (7.25 %) der Asylbevölkerung an. Hiervon stammten 21 Personen aus der Ukraine, 19 aus Afghanistan, zehn aus Syrien, acht aus Algerien, acht aus Eritrea, sechs aus dem Irak, vier aus Marokko, zwei aus Serbien, eine aus dem Kosovo, eine aus Österreich sowie 18 aus übrigen Staaten. Von den genannten 98 Personen wurden zehn Personen zwischen fünf bis zehn oder mehr als zehn Straftaten gegen das Strafgesetzbuch vorgeworfen (Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik Kanton Schwyz 2023, S. 20, Tabelle 10). Zu beachten ist, dass dabei nur Straftaten erfasst sind, die im Kanton Schwyz begangen worden sind.

Zusammenfassend handelt es sich um eine überschaubare Anzahl Personen aus der Asylbevölkerung, die im Jahr 2023 wegen mehr als fünf Straftaten gegen das Strafgesetzbuch beschuldigt wurden. Diese zehn Personen dürften bei den verschiedenen Ämtern bereits einschlägig bekannt sein. Auch daher drängt sich die Schaffung eines weiteren Runden Tisches nicht auf.

Nachdenklich stimmt, dass im Jahr 2023 total 80 minderjährige und erwachsene Personen wegen mehr als 5 Straftaten gegen das Strafgesetzbuch im Kanton Schwyz beschuldigt wurden; davon 20 Personen wegen mehr als zehn Straftaten. Dies bindet Ressourcen. Die Kantonspolizei kann unter anderem deshalb mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zwar das Alltagsgeschäft noch bewältigen, sprich sogenannte «Bring»-Delikte bearbeiten. Hingegen kann die «Hol»-Kriminalität (Strukturkriminalität, Clankriminalität etc.) oder agierende Massnahmen zur Aufklärung und Verhinderung von Kriminalität mit den vorhandenen personellen Mitteln nur ungenügend bekämpft werden.

2.2.4.2 Für die Tätigkeit / Handlungsfähigkeit der Staatsanwaltschaft

Zwar vermag die polizeiliche Kriminalitätsstatistik die Geschäftslast der Staatanwaltschaft nicht vollständig wiederzugeben: Zu den von der Kantonspolizei Schwyz registrierten Straftaten kommen nämlich die Strafanzeigen hinzu, die direkt bei der Staatsanwaltschaft eingehen (Strafanzeigen von Privaten und Behörden sowie Abtretungen anderer Kantone) und die ohne die Unterstützung der Kantonspolizei Schwyz erledigt werden. Ausserdem treffen die Anzeigerapporte der Kantonspolizei Schwyz bei der Staatsanwaltschaft zeitlich verzögert ein. Zwischen der Feststellung der Straftat durch die Kantonspolizei Schwyz und deren Rapportierung können teilweise mehrere Wochen bis mehrere Monate liegen. Massgebend für die Erstellung der Statistik der Staatsanwaltschaft ist das Eingangsdatum des Anzeigerapports bei der Staatsanwaltschaft. Trotz dieser Abweichungen in der Erfassung der Delinquenz zeigt sich bei der aktuellen Geschäftslast der Staatsanwaltschaft im Vergleich zu derjenigen der Kantonspolizei Schwyz aber ein nahezu identisches Bild.

Gemäss dem Jahresbericht der Staatsanwaltschaft des Kantons Schwyz 2023 nahmen die Strafanzeigen gegen Erwachsene im Bereich der Verbrechen und Vergehen (VV) gegenüber dem Vorjahr stark zu (+ 8.8 %), obschon bereits im Jahr 2022 eine sehr hohe Eingangszahl zu verzeichnen war (+ 6 %). Seit der Einführung der Eidgenössischen Strafprozessordnung per 1. Januar 2011 stellt dies eine neue Höchstzahl an Eingängen in diesem Bereich dar. Verglichen mit den letzten zehn Jahren liegen die Eingangszahlen 2023 13.9 % über dem Durchschnitt. Die Anzahl der Strafanzeigen gegen Jugendliche stieg prozentual noch deutlicher an als diejenige der Strafanzeigen gegen Erwachsene (+ 11 %). Noch nie waren seit dem 1. Januar 2011 innerhalb eines Jahres so viele Strafanzeigen gegen Jugendliche eingegangen.

Die Geschäftslast insgesamt pendelte sich nach der Aufhebung der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 -Pandemie somit nicht etwa auf dem Niveau der Jahre vor dem Pandemie-Ausbruch ein, sondern schnellte ungebremst hinauf. Innerhalb von zwei Jahren wuchs sie nochmals enorm und überstieg die Kapazitäten der Staatsanwaltschaft. Entsprechend wuchsen die Pendenzen in derselben Anzahl an, wie die Eingänge zunahmen. Nicht sämtliche Deliktsbereiche nahmen im selben Mass zu. Vor allem die Anzahl Anzeigen gegen Staatsangestellte, namentlich Polizeifunktionäre, stieg auffallend an. Ebenso waren mehr Anzeigen wegen Betrugs mit Kontaktanbahnungen im Internet, insbesondere in den sozialen Medien bzw. auf digitalen Plattformen, und Cyberdelikten zu verzeichnen. Schliesslich nahmen auch die Anzeigen wegen Urkunden-/Ausweisfälschungen im Zusammenhang mit Impfzertifikaten betreffend Covid-19 zu.

Die Staatsanwaltschaft führt über die Staatsangehörigkeit der beschuldigten Personen keine Statistik. Die Statistik der Kantonspolizei Schwyz betreffend Delinquenz der Asylbevölkerung deckt sich indes mit der Wahrnehmung bzw. Einschätzung der Staatsanwaltschaft. Der diesbezüglich anfallende Aufwand ist – gemessen am Gesamtaufwand – sehr gering und konstant. Diese Delinquenz fordert die Staatsanwaltschaft nicht besonders. Hingegen verfolgt die Staatsanwaltschaft mit Sorge die Entwicklung bei der Jugendkriminalität sowie der Clan- und Strukturkriminalität. Beide Problemfelder bedürften einer frühzeitigen Erkennung und erfolgreichen Bekämpfung. Wie der Kantonspolizei Schwyz fehlen auch der Staatsanwaltschaft teilweise die personellen Ressourcen, um diese Delinquenz präventiv bzw. proaktiv angehen zu können. Zudem sind der Staatsanwaltschaft im Bereich der Struktur- und Clankriminalität ohne Vor- und Mitarbeit der Kantonspolizei Schwyz die Hände gebunden.

2.2.5 Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, um einen effizienteren und effektiveren Austausch mit den Polizeikorps der anderen Kantone zu ermöglichen?

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Vernetzung der Polizeidatenbanken zwischen den Kantonen untereinander sowie mit dem Bund aktuell nicht genügend realisiert ist. Dies ist aber für eine moderne Schweizer Polizeiarbeit unabdingbar. Allfällige Informationen über verdächtige

Personen können Polizeibehörden heute nur mit erheblichem Aufwand mittels Anfragen per Telefon oder E-Mail erhalten. Der fehlende polizeiliche Austausch im Inland begünstigt die Ausbreitung von internationalen oder interkantonalen kriminellen Strukturen in der Schweiz. Der fehlende Datenzusammenschluss erschwert die Schaffung eines nationalen Kriminalitätslagebildes als Grundlage für die Polizeiarbeit und erschwert das Erkennen interkantonaler und nationaler Zusammenhänge. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, auf interkantonaler Ebene den polizeilichen Datenaustausch stärker abzustimmen und zu vernetzen. Das Ziel muss sein, die Schweiz als einen Polizeidatenraum wahrzunehmen.

Deshalb hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) einen Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von gemeinsamen polizeilichen Abfrageplattformen und Datenbanksystemen erarbeitet. Die regierungsrätliche Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat diese Vereinbarung im Herbst 2023 zur Vernehmlassung bei den Kantonen verabschiedet. Die Vernehmlassung wurde zwischenzeitlich durchgeführt; der Kanton Schwyz hat sich positiv geäussert.

Es darf darauf hingewiesen werden, dass der Thematik des Ausgleichs zwischen den polizeilichen Anliegen des Informationsaustausches und dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ein hoher Stellenwert bei Ausarbeitung des Vereinbarungsentwurfs beigemessen wurde. So muss jede Abfrage, wie dies auch in den Kantonen üblich ist, einen konkreten polizeilichen Vorgang zum Anlass haben und durch die polizeiliche Tätigkeit gerechtfertigt sein. Ebenso müssen die Transparenz der Abfrage und die Nachvollziehbarkeit jederzeit gewährleistet sein, damit die Rechte der Betroffenen wirksam gewahrt und die polizeiliche Tätigkeit überprüft werden können.

Das Ziel der interkantonalen Vereinbarung ist es, durch den verbesserten Informationsaustausch die Sicherheit der Bevölkerung in der Schweiz weiterhin zu gewährleisten bzw. zu verbessern. Bei der Bekämpfung interkantonaler und internationaler Schwerstkriminalität ist ein derart schwerfälliger und mit Zeitverlust verbundener Prozess nicht zielführend. Es geht aber keineswegs nur um Terrorismus und Kapitalverbrechen, sondern auch um Alltagsdelikte. Professionelle Einbrecherbanden oder Cyberkriminelle beispielsweise sind hochaktiv und mobil, bestens vernetzt und sie agieren innert kürzester Zeit grossräumig und grenzüberschreitend.

Neben der derzeit unnötig erschwerten Polizeiarbeit wird auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden untergraben. Die Bevölkerung verliert das Vertrauen, wenn z. B. im Nachhinein darüber berichtet wird, dass die Gefährlichkeit einer Person in einem Kanton bekannt war, die Polizeibehörden im Nachbarkanton davon keine Kenntnis hatten und nicht in der Lage waren, zu reagieren.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der Regierungsrat Schwyz den geplanten Erlass einer interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von gemeinsamen polizeilichen Abfrageplattformen und Datenbanksystemen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Kantonspolizei; Staatsanwaltschaft.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber