



KONKORDAT ÜBER DIE GRUNDLAGEN DER POLIZEI- ZUSAMMENARBEIT IN DER ZENTRALSCHWEIZ (POLIZEIKONKORDAT ZENTRALSCHWEIZ)

BERICHT ZUR VERNEHMLASSUNG

INHALTSVERZEICHNIS

1	Bisherige Arbeiten und grundsätzliche Ausrichtung	3
2	Weiteres Vorgehen	4
3	Grundsätze des Konkordates	4
4	Zu den einzelnen Bestimmungen	5

1 Bisherige Arbeiten und grundsätzliche Ausrichtung

Im Rahmen des Projektes Polizei XXI (ein Projekt der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD) haben die Kantone der Zentralschweiz ein Pilotprojekt in Angriff genommen, um die Zusammenarbeit der Polizei zu verstärken. Dabei werden in mehreren Aufgabenbereichen die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit geprüft, und zwar in verschiedenen Teilprojekten.

Neben den operativen und technischen Dimensionen dieser Teilprojekte wurden und werden auch die finanziellen und rechtlichen Fragen näher abgeklärt. Damit nicht für jede konkrete Zusammenarbeit die sich daraus ergebenden rechtlichen Punkte in verschiedenen Einzelerlassen geregelt werden müssen, haben die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) und die Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK) im Jahr 2006 ein Grundkonkordat erarbeiten lassen mit dem Ziel, die Grundsätze und Formen der Polizei-Zusammenarbeit in einem rechtsetzenden Konkordat generell-abstrakt zu regeln.

Mit Beschluss der ZRK vom 11. Mai 2006 ging der Konkordatsentwurf im Juni 2006 bis Ende Dezember 2006 bei den Zentralschweizer Kantonen in die Vernehmlassung, welche kantonsintern wiederum ein Mitberichtsverfahren durchführten und soweit vorhanden auch die parlamentarischen Konkordatskommissionen einbezogen. Die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zeigte dann, dass ein Kanton ein neues Konkordat ablehnte und ein anderer skeptisch war, ob es politisch umgesetzt werden kann. Wie die anderen Kantone und die Stadt Luzern machte aber auch er eine Reihe von Vorschlägen zu Detailbestimmungen. Keine Zustimmung fand die Zusammenarbeitsform „Interkantonale Polizeieinheit“.

Nach einem längeren Findungsprozess entschloss sich die ZPDK am 6. März 2008 ohne Gegenstimme, den Vernehmlassungsentwurf 06 (VE 06) aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und der Diskussionen in der ZPDK zu überarbeiten. Die ZRK beauftragte damit aReg.Rat Hanspeter Uster, Baar, heute Projektleiter im Justiz- und Sicherheitsbereich. Er besprach die jeweiligen Textfassungen an fünf Sitzungen, die zwischen dem 15. Mai 2008 und dem 17. Juli 2008 stattfanden, mit der Arbeitsgruppe Recht der ZPDK. Dieser gehören an: Claudia Billeter, Rechtsdienst Sicherheitsdirektion Stadt Luzern, Hans Blum, Chef Betrieb und Recht Kapo Schwyz, Karl Egli, Stabschef Kapo Uri, Brigitte Krummenacher, jur. Mitarbeiterin Zuger Polizei, Andreas Peter, Chef Stabsdienste Kapo Luzern. Das Sekretariat führte Othmar Filliger, Sekretär ZRK.

Vom 19. August 2008 bis 11. September 2008 ging der nach der Sitzung vom 17. Juli 2008 noch in einzelnen Punkten verfeinerte Entwurf im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens an die Rechtsdienste der Kantone und der Stadt Luzern. Deren Rechtsdienst verzichtete auf einen Mitbericht. Im Mitberichtsverfahren ging es um die Überprüfung der staats-, verwaltungs- und finanzrechtlichen Aspekte des Konkordatstextes. Die von den Rechtsdiensten der Kantone eingebrachten Bemerkungen wurden bei der Weiterbearbeitung so weit als möglich berücksichtigt. Am 27. August 2008 besprachen Hanspeter Uster und eine Delegation der Arbeitsgruppe Recht mit der Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (ZPKK) operative Fragen im Zusammenhang mit dem Unterstützungseinsatz. Auch diese Ergebnisse wurden bei der Weiterbearbeitung berücksichtigt.

2 Weiteres Vorgehen

An ihrer Sitzung vom 20. Oktober 2008 hat die ZPDK in Flüelen den Konkordatstext diskutiert, ergänzt und einstimmig zu Handen der kantonalen Vernehmlassung verabschiedet. Anlässlich der 83. ZRK vom 21. November 2008 in Alpnach erfolgt die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens mit einer Vorstellung des Konkordatstextes und einer gemeinsamen Beratung durch die Zentralschweizer Kantonsregierungen. Das Vernehmlassungsverfahren wird bis Mitte Mai 2009 dauern.

3 Grundsätze des Konkordates

Gegenüber dem Konkordatstext, wie er im Jahr 2006 in die Vernehmlassung gegangen ist (Vernehmlassungsentwurf 06, VE 06), unterscheidet sich der nun vorliegende Text im wesentlichen in folgenden Punkten:

A. Im Grundsatz regelt das Konkordat ausdrücklich nicht, in welchen konkreten Aufgabenbereichen die Kantone zusammenarbeiten. Die Kantone beschliessen dies in separaten Vereinbarungen. Das Konkordat schafft also nur die Grundlagen, nach denen sich eine allfällige Zusammenarbeit richtet. Ob, in welchen Bereichen und in welcher Form zusammengearbeitet wird, wird mit der Zustimmung zu diesem Konkordat nicht beschlossen. Deshalb ist eine konkrete Nennung der Inhalte polizeilicher Zusammenarbeit (Art. 3 VE 06) nicht notwendig.

B. Direkt anwendbar ist das Konkordat für die Unterstützungseinsätze. Der entsprechende Abschnitt II. revidiert das Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 25. August 1978. Ebenfalls direkt anwendbar ist der Abschnitt III. über weitere polizeiliche Befugnisse.

C. Das Konkordat sieht zwei Formen interkantonaler Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen vor: Die Übertragung von Aufgaben (Leistungskauf, Abschnitt IV. A) sowie den Interkantonalen Polizeidienst (Abschnitt IV. B.). Der im Vernehmlassungsentwurf 06 vorgeschlagene Abschnitt über die Interkantonale Polizeieinheit wird – aufgrund der ablehnenden Haltung in den Vernehmlassungen und gestützt auf die heutige Haltung der ZPDK – nicht weiter verfolgt.

D. Der Vernehmlassungsentwurf 06 sah in den Artikeln 63 bis 65 eine detaillierte Regelung der Zuständigkeit für die Genehmigung von Vereinbarungen in den Kantonen vor. Solche Bestimmungen hätten zur Folge, dass es neben der in der Regel in den Kantonsverfassungen bestimmten Zuständigkeitsordnung für Finanz- und andere Beschlüsse zusätzliche Vorschriften geben würde. Deshalb verzichtet der jetzt vorgeschlagene Konkordatstext auf eine solche Regelung und verweist auf die jeweils innerkantonale Zuständigkeitsordnung. Ebenso wird auf den generellen Vorbehalt gemäss Art. 70 VE 06 verzichtet, mit dem ein Kanton beim Beitrittsbeschluss Polizeibereiche benennen kann, die er dem Konkordat nicht unterstellen will. Denn die Polizeibereiche, in denen zusammengearbeitet wird, werden nicht im Konkordat, sondern mit dem Abschluss von separaten Vereinbarungen bestimmt. Deshalb ist ein solcher Vorbehalt nicht notwendig.

Aufgrund der neueren Entwicklung in Stadt und Kanton Luzern verzichtet der Konkordatstext auf Bestimmungen, die das Konkordat auch für die Zusammenarbeit zwischen kantonalen und kommunalen Polizeikorps für anwendbar erklärt oder darauf Bezug nimmt (Art. 2 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 VE 06).

E. Auf eine generelle Regelung der Entschädigungen zwischen den Kantonen (Art. 10 VE 06) wird verzichtet. Wo es um Entschädigungsfragen zwischen den Kantonen geht, werden diese für den spezifischen Aufgabenbereich geregelt, beim Leistungskauf ausdrücklich mit dem Verweis auf die Rahmenvereinbarung für die inter-

kantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV). Die Spezialregelung gemäss Art. 10 Abs. 2 VE 06 bezog sich insbesondere auf die Interkantonale Polizeieinheit, auf die jedoch verzichtet wird (vgl. lit. C vorstehend).

F. Der VE 06 sah ein elektronisches Abrufverfahren im Einzelfall vor. Allerdings sind die Anforderungen des Datenschutzes zu Recht sehr hoch, so dass aus den folgenden Gründen auf eine solche Regelung verzichtet wird:

In den kantonalen Gesetzen ist nämlich der Zugriff auf polizeiliche Daten durch das Abrufverfahren nur unter strengen Bedingungen zugelassen, und zwar nur dann, wenn ein Zugriff für die Erfüllung der Aufgabe zwingend erforderlich ist. Die "notwendigen Schutz- und Sicherheitsmassnahmen" müssten detailliert beschrieben werden. Zu definieren wäre weiter, ob unter dem Zugriff im Abrufverfahren lediglich eine Lese- und Rechercheberechtigung verstanden wird oder auch eine Schreib- bzw. Mutationsberechtigung dazugehört. Nachdem in mindestens zwei Kantonen von der Direktion bzw. vom Regierungsrat die Stellen der Polizei ausdrücklich bezeichnet sind, denen eine Abruf- und Eingabeberechtigung in den einzelnen Datenbearbeitungssystemen erteilt wurde, müsste auch die Zugriffsberechtigung für externe Stellen geregelt werden.

Daraus ergibt sich, dass eine umfangreiche Regelung im Konkordat selber nötig wäre, um den elektronischen Abruf von Daten im Rahmen der Erfüllung von Konkordatsaufgaben zu ermöglichen. Nachdem das Konkordat ausdrücklich die Grundlagen für die polizeiliche Zusammenarbeit regelt und somit die Kantone in verschiedenen Bereichen entweder direkt oder mittels Vereinbarung zusammenarbeiten, ist es ihren Polizeiorganen möglich, im Rahmen dieser Zusammenarbeit auf dem Weg der Amtshilfe (Art. 3) entsprechende Gesuche zu stellen. Die Abfrage erfolgt dann aber durch die zuständige Stelle des angefragten und nicht durch die des anfragenden Polizeikorps.

Mit diesem gangbaren Weg kann darauf verzichtet werden, den direkten elektronischen Zugriff auf Daten anderer Polizeikorps zu ermöglichen.

G. Die systematische Gliederung wurde gegenüber dem VE 06 verändert. Insbesondere finden sich alle Bestimmungen über die Zuständigkeit und Organisation neu im entsprechenden Abschnitt VI. Deshalb erlaubt die neue Systematik, nicht zuletzt auch wegen der Vielzahl von weiteren, kleineren Umstellungen, keine synoptische Vergleichsdarstellung zwischen dem VE 06 und dem aktuell vorliegenden Konkordats text. Soweit möglich wird auf die ZRK vom 21. November 2008 noch eine vergleichende Darstellung des jetzigen Konkordates aus dem Jahr 1978 mit den jetzt vorliegenden Bestimmungen über den Unterstützungseinsatz erstellt.

4 Zu den einzelnen Bestimmungen

Titel und Ingress

Um deutlich zu machen, dass im revidierten Konkordat die Grundlagen für die Polizei-Zusammenarbeit gelegt werden, die konkreten Zusammenarbeitsprojekte jedoch in separaten Vereinbarungen beschlossen werden, wird der bisherige Titel „Konkordat über die Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz“ um den Begriff „Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit“ erweitert.

Am bisherigen Begriff „Konkordat“ wird festgehalten, auch wenn heute eher von „Interkantonalen Vereinbarungen“ gesprochen wird. Der Begriff „Vereinbarung“ steht in diesem Konkordat für die Zusammenarbeit in einem konkreten Bereich und hat damit eine andere Bedeutung.

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Es handelt sich um ein rechtssetzendes Konkordat, was bedeutet, dass es von den zuständigen Organen der Kantone in der Form zu beschliessen ist, in der Gesetze erlassen werden.

Die Form eines rechtssetzenden Konkordates hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Erlassform. Im Mitberichtsverfahren bei den Rechtsdiensten wiesen diese darauf hin, dass man sich in materieller Hinsicht der Tatsache bewusst sein muss, dass das Konkordat mit verschiedenen innerkantonalen Bestimmungen kollidiert. Hier ist deshalb nach dem Grundsatz zu verfahren, dass das Konkordat im Einzelfall als neues Recht dem bisherigen kantonalen Recht vorgeht. Diese an sich selbstverständliche Feststellung führt gerade im Polizeibereich oft zu Schwierigkeiten, weil sich die kantonsübergreifende Polizeitätigkeit nicht immer streng von der rein innerkantonalen abtrennen lässt. Auf der anderen Seite ist die Polizeigesetzgebung der Kantone untereinander und auch im Verhältnis zu den Konkordatsbestimmungen jedoch nicht derart verschiedenen, dass sich dadurch unüberwindbare Probleme im konkreten Einzelfall stellen dürften. Gäbe es solche Probleme, so wären diese aus der schon lange praktizierten polizeilichen Zusammenarbeit bei Unterstützungseinsätzen bekannt.

In Absatz 2 wird festgehalten, welche Bestimmungen direkt anwendbar sind. Für die Unterstützungseinsätze, die weiteren polizeilichen Befugnisse sowie für die Organisation und Zuständigkeit braucht es keine separaten Vereinbarungen, welche die Kantone zusätzlich zum Konkordat abschliessen müssen.

Absatz 3 hält ausdrücklich fest, dass die Bestimmungen über die polizeiliche Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen (Abschnitt IV.) nur dann gelten, wenn Kantone miteinander eine Vereinbarung abschliessen. Der Begriff „Kantone“ ist bewusst so formuliert, was bedeutet, dass eine Vereinbarung auch nur zwischen einzelnen Kantonen abgeschlossen werden kann und sich nicht auf den ganzen Konkordatsraum erstrecken muss. Wenn eine Vereinbarung abgeschlossen wird, kann von den Bestimmungen des Konkordats nur dann abgewichen werden, wenn der Konkordatstext abweichende Bestimmungen in einer Vereinbarung ausdrücklich vorsieht (beispielsweise Art. 16 Abs. 1, Art. 18 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1).

Art. 2 Begriffe

Um den Konkordatstext besser lesbar zu machen, werden die im Konkordat wiederholt verwendeten Begriffe definiert.

Der Begriff „Polizeiorgane“ (Ziff. 3) ist weit gefasst und umfasst alle Personen, die bei einem Polizeikorps im Konkordatsgebiet tätig sind (Mitarbeitende). Direktion (Ziff. 4) ist der Begriff, der auch für den im Konkordatsgebiet ebenfalls gebräuchlichen Begriff „Departement“ gilt.

Art. 3 Amtshilfe

Die Amtshilfe wird nicht für alle polizeilichen Bereiche geregelt, sondern nur für die Erfüllung von Aufgaben, die sich aus dem Konkordat oder aus einer gemäss diesem Konkordat abgeschlossenen Vereinbarung ergeben. Dabei handelt es sich nicht um eine generelle Amtshilfe unabhängig vom Einzelfall, sondern um die klassische Amtshilfe, die sich auf den Einzelfall bezieht. Arbeiten Kantone miteinander zusam-

men, so sind die Polizeikorps in den Zusammenarbeitsbereichen gegenseitig verpflichtet, sich Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen, da diese Informationen für die Arbeit und für die gegenseitige Zusammenarbeit notwendig sind. Dasselbe gilt auch für die anderen Behörden dieser Kantone (Abs. 2).

II. UNTERSTÜTZUNGSEINSÄTZE

Diese Bestimmungen sind direkt, ohne den zusätzlichen Abschluss einer Vereinbarung, anwendbar. Sie revidieren das geltende Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 25. August 1978. Insbesondere werden die Bestimmungen den heutigen Gegebenheiten angepasst und berücksichtigen auch die schweizweit geltenden Regeln der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6. April/9. November 2006 (IKAPOLVereinbarung).

Ein Unterstützungseinsatz hat immer auch eine politische Komponente. Deshalb stellt die zuständige politische Behörde eines Kantons das formelle Gesuch bzw. entscheidet darüber, ob dem Gesuch eines anderen Kantons entsprochen werden soll. Ausgenommen davon sind Entscheide der ZPKK selber.

Für den Ablauf vor der eigentlichen Gesuchsbehandlungsphase hat eine Delegation der Arbeitsgruppe Recht eine Falltypologie entwickelt, die die bisherigen Erfahrungen aufnimmt und einen operativ tauglichen Ablauf garantiert. Sie wurde am 27. August 2008 mit der ZPKK besprochen. In der Zwischenzeit wurden Einzelheiten verfeinert und die Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens eingearbeitet.

Falltyp 1: Normalfall

Ein oder mehrere Grossereignisse stehen in einem Kanton bevor. Sie werden vom Polizeikommandanten A des Kantons des Ereignisortes beurteilt.

Beispiel: Bergzeitfahren Tour de Suisse am Klausen und im gleichen Zeitraum dreiwöchige Alinghi-Tests auf dem Urnersee

Kommandant A klärt die Unterstützungsmöglichkeiten mit den Kommandanten seiner Auffassung nach notwendigen Korps X, Y und Z ab. Y und Z sind Vierwaldstätterseekantone und werden namentlich angefragt, ob sie Polizeiboote mit Besatzung stellen können. Fallen diese Absprachen im Sinne von Kommandant A aus, stellt die zuständige politische Behörde das förmliche Gesuch an den anderen Kanton oder die anderen Kantone. Wenn es zusätzliche Mittel braucht, fragt er andere Konkordatskantone an. Wenn die Unterstützung nicht ausreicht, kommt Falltyp 2 zum Zug.

Falltyp 2: Direkte Anfrage führt zu keiner oder nicht zur notwendigen Unterstützung

Ein oder mehrere Grossereignisse in einem Kanton wie oben, jedoch sind die angefragten Kommandanten nicht in der Lage, im angebehrten Umfang zu helfen.

Gleiches Beispiel: Tour de Suisse und Alinghi-Test auf dem Urnersee.

Kommandant A trägt sein Begehren in die ZPKK. Die ZPKK verteilt die angebehrte Hilfe auf alle Kantone U, V, W, X, Y, Z oder auf einzelne Kantone W, X, Y, Z im Rahmen deren Möglichkeiten.

Die zuständige politische Behörde des Kantons A richtet die förmlichen Gesuche gemäss Beschluss ZPKK an die zuständige Behörde aller Kantone oder an die der Kantone W, X, Y, Z.

Falltyp 3: Mehrere Ereignisse führen zu konkurrierenden Begehren

Mehrere Ereignisse im gleichen Zeitraum in mehreren Kantonen führen zu konkurrierenden Begehren mehrerer Kantone.

Beispiel: Grössere Ereignisse in drei Kantonen am 1. August.

Die betroffenen Kommandanten tragen ihre Begehren in die ZPKK. Die Diskussion ergibt, dass die Kantone überhaupt nicht oder nur teilweise in der Lage sind, im angebehrten Umfang zu helfen.

Die ZPKK koordiniert und entscheidet intern über die Mittelverteilung inkl. die allfällige Inanspruchnahme einzelner externer Korps.

Kommandant A und/oder B besprechen sich gemäss Beschluss ZPKK mit einem oder mehreren Kommandanten von Korps ausserhalb des Konkordates.

Die zuständige politische Behörde der Kantone A und/oder B richten gemäss Beschluss der ZPKK die förmlichen Gesuche an die zuständigen Behörden all jener Kantone, die in der Lage sind, Hilfe zu leisten, und an die Kantone, die nicht dem Konkordat angehören.

Falltyp 4: Mehrere Ereignisse führen zu konkurrierenden Begehren und betreffen sich gegenseitig

Die bevorstehenden Ereignisse können sich gegenseitig derart beeinflussen, dass ein gemeinsamer Einsatzraum (inkl. gemeinsame Reservekräfte) festgelegt werden muss.

Gleiches Beispiel: Grössere Ereignisse in drei Kantonen am 1. August

Zuerst wird gleich vorgegangen wie in Fall 3.

Statt aber bilaterale Gesuche zu stellen, wendet sich mindestens eine zuständige politische Behörde an die ZPDK mit dem Antrag, es sei ein gemeinsamer Einsatzraum festzulegen. Die ZPDK entscheidet darüber; wenn sie dem Gesuch entspricht, bestimmt sie eine Einsatzleiterin oder einen Einsatzleiter und erteilt ihr oder ihm den Auftrag (vgl. detaillierte Bemerkungen zu Art. 6).

Falltyp 5: IKAPOL-Einsätze

Alle IKAPOL-Einsätze werden von der ZPKK koordiniert und von der ZPDK genehmigt:

- auf eigenes Gesuch gemäss Art. 9 Abs. 2 der IKAPOL-Vereinbarung

„Das Konkordat prüft den Antrag und beurteilt den beantragten Kräfteinsatz. Kommt es dabei zum Schluss, dass die Kräfte innerhalb des Konkordats selber und trotz bilateraler Unterstützung durch andere Korps nicht ausreichen, stellt es Antrag an die AG OP“.

- auf Gesuch von aussen gemäss Art. 4 lit d der IKAPOL-Vereinbarung:

„Die Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (AG OP) teilt die benötigten Polizeimittel prozentual auf die Konkordate und die Kantone Zürich (inklusive Stadt Zürich) und Tessin auf. Die Konkordate entscheiden intern über die Aufteilung der benötigten Kräfte auf ihre Mitglieder.“

Beispiel: WEF

Diese Falltypologie ist der rote Faden für die folgenden Bestimmungen und für die Artikel 35 und 36 Abs. 2 lit. a. und b.

Art. 4 Voraussetzungen

Die Aufzählung verschiedener Ereignisse oder Anlässe ist – im Gegensatz zum heute geltenden Konkordat aus dem Jahr 1978 – nicht abschliessend. Massgebliche Voraussetzungen sind einerseits der ausserordentliche Umfang oder grenzüberschreitende Charakter eines Ereignisses oder eines Anlasses und andererseits die Tatsache, dass ein Kanton die Aufgabe mit seinem Polizeikorps nicht allein bewältigen kann. Grossereignis ist – unterhalb der Katastrophe – ein Begriff im Zusammenhang mit Notlagen, bei der u.a. auch die kantonale Notorganisation zum Zuge kommt. Grossanlass hingegen ist ein grosser Anlass, wie ein mehrtägiges gesamtschweizerisches Fest oder Sportereignis.

Die Formulierung „eine drohende schwerwiegende oder bereits eingetretene Beeinträchtigung der Inneren Sicherheit“ mag wenig elegant erscheinen. Der Begriff „schwerwiegende“ nach „drohende“ drückt jedoch aus, dass die drohende Beeinträchtigung der Inneren Sicherheit als schwerwiegend eingestuft werden muss, während die bereits eingetretene Beeinträchtigung diese Qualifikation nicht erfüllen muss. Das hat damit zu tun, dass in der Gefahrenabwehr vor Eintritt eines Ereignisses die Schwelle für einen Eingriff in der Regel höher liegt als nach dessen Eintritt.

Art. 5 Pflicht zur Unterstützung

Sind die Voraussetzungen für einen Unterstützungseinsatz erfüllt, so ist der ersuchte Kanton verpflichtet, Polizeikräfte nach Massgabe des Korpsbestandes zur Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Einzige Ausnahme von dieser Pflicht ist die Erfüllung vordringlicher eigener Aufgaben. Keine vordringliche eigene Aufgabe ist die Unterstützungsleistung an einen Nicht-Konkordatskanton. Auf die entsprechende Bestimmung in Art. 3 Abs. 3 des heute geltenden Konkordates kann aufgrund von Art. 5 Abs. 1 verzichtet werden, der von der Erfüllung einer „vordringlich eigenen Aufgabe“ spricht. Eine Hilfeleistung an einen Kanton ausserhalb des Konkordates fällt nicht darunter.

Eine Unterstützung kann auch erfolgen, wenn die Voraussetzungen gemäss Konkordat nicht erfüllt sind. Das bedeutet, dass eine Unterstützung auch bei einem Ereignis oder einem Anlass unter der Schwelle von Art. 4 möglich ist.

Art. 6 Inhalt der Unterstützung

Klassischer Unterstützungseinsatz (lit. a)

In lit. a findet sich die im jetzigen Konkordat geregelte Form des Unterstützungseinsatzes. Wenn sich die Kantone nicht einigen können, legt die ZPK die Mannschaftskontingente fest (Art. 35 Abs. 2 lit. c).

Unterstützungseinsatz in einem definierten Einsatzraum (lit. b)

In lit. b wird der Unterstützungseinsatz geregelt, der sich über das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt. Schon das heutige Konkordat kennt eine solche Regelung. Art. 5 Abs. 2 des Konkordates über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 25. August 1978 legt fest:

Erstreckt sich ein Einsatz über mehrere dem Konkordat angehörende Kantone, bestimmen die beteiligten Polizeikommandanten den Leiter.

Künftig legt in solchen Fällen gemäss Art. 35 Abs. 1 die ZPDK den Einsatzraum und die Mannschaftskontingente fest. Soweit notwendig wird eine gemeinsame Einsatzleiterin oder ein gemeinsamer Einsatzleiter bestimmt. Diese Person führt den Einsatz unabhängig der Kantonsgrenzen und der im Normalfall getrennten kantonalen Polizeihöheiten in Bezug auf Führungsverantwortung und –kompetenz. Ebenfalls zu beschliessen sind der Auftrag an die Einsatzleiterin oder den Einsatzleiter sowie die Genehmigung von Einsatzkonzept, Eventualplanung und der Einsatzrichtlinien (Rules of engagement).

Mit diesem Vorgehen ist gewährleistet, dass ein Entscheid in Kenntnis eines sehr genauen Planungsstandes erfolgt und in der Eventualplanung insbesondere auch berücksichtigt werden kann, dass Einsatzkräfte aufgrund einer veränderten Lage allenfalls an einem anderen als dem ursprünglich geplanten Einsatzort eingesetzt werden müssen.

Die ZPDK fasst ihre Beschlüsse im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Einsatzraum und der Festlegung der Mannschaftskontingente als Konferenz, da zuerst beschlossen werden muss, welche Kantone zum Einsatzraum gehören. Auch die Mannschaftskontingente hat die Konferenz festzulegen, da von diesem Beschluss auch Kantone betroffen sind, die nicht zum Einsatzraum gehören. Diese Entscheide sind einstimmig zu fällen (Art. 34 Abs. 5).

Hingegen kann die ZPDK den Beschluss über die Bestimmung der Einsatzleiterin oder des Einsatzleiters, über den Auftrag sowie die Genehmigung von Einsatzkonzept, Eventualplanung und Einsatzrichtlinien (Rules of engagement) an eine Delegation übertragen, die sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und aus den ZPDK-Mitgliedern der Einsatzraumkantone zusammensetzt. Auch diese Entscheide sind einstimmig zu fällen (Art. 34 Abs. 5), unabhängig davon, ob sie die ZPDK oder eine Delegation fasst.

Schliesslich nimmt die ZPDK auch die Aufsicht über die Einsatzleiterin oder den Einsatzleiter wahr, sofern sie dies nicht ebenfalls an die erwähnte Delegation überträgt (vgl. Art. 9 und die Bemerkungen dazu).

Diese neue Form des Unterstützungseinsatzes geht von den Erfahrungen namentlich bei der Rütlifeier 2006 aus, wo sich der mögliche Einsatz nicht nur auf das Rütli/UR und in Brunnen/SZ, sondern auch auf die Stadt Luzern erstreckte. Dazu kam ein Bundesratsauftritt im Kanton Obwalden. In einem Einsatzraum muss eine verantwortliche Person entscheiden können, wo welche Kräfte einzusetzen sind, und zwar aus einer Gesamtsicht heraus.

Diese Form der Zusammenarbeit trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Regel polizeiliche Einsatzreserven Kantonsgrenzen überschreitend geplant und verwendet werden müssen. Würden in einer solchen Gefährdungslage allein das Interesse des eigenen Kantons im Vordergrund stehen, müssten in der Regel deutlich höhere Einsatzkontingente bereitgestellt werden.

Es ist eine politische Frage, ob es diese Einsatzart geben soll und letztlich auch, wie die politischen und rechtlichen Verantwortlichkeiten geregelt sind. Insbesondere die ZPDK bekommt, auch mit Artikel 9, eine wichtige Rolle im Rahmen von Unterstützungseinsätzen.

Die ZPDK diskutierte am ihrer Herbstsitzung vom 20. Oktober 2008 intensiv die Frage des Unterstützungseinsatzes mit einem Einsatzraum und einem gemeinsamen Einsatzleiter. Das Ergebnis dieser Diskussion ist in diesem Bericht und in den Artikeln 9, 12, 34 und 35 eingearbeitet.

Art. 7 Gesuchsverfahren und -vorbereitung

Erachtet ein Kanton die Voraussetzungen als gegeben, so richtet seine zuständige politische Behörde ein Gesuch um Unterstützung an die nach seiner Auffassung notwendigen anderen Kantone. Adressat ist die zuständige politische Behörde des anderen Kantons oder der anderen Kantone oder, im Falle des Antrages auf einen gemeinsamen Einsatzraum oder einen IKAPOL-Einsatz, die ZPDK. Die ZPKK koordiniert in den Falltypen 2 bis 5 die Gesuchsvorbereitung (Absatz 2 und Art. 36 Abs. 2 lit. a und b).

In dringenden Fällen kann das formelle Gesuch nachträglich gestellt werden, z.B. bei einem Naturereignis oder wenn sofort gehandelt werden muss. So bald es jedoch möglich ist, ist das Gesuch von der zuständigen Behörde einzureichen bzw. zu behandeln. Bei planbaren Einsätzen sollte in jedem Fall der Entscheid über das Gesuch vor dem Einsatz erfolgen.

Art. 8 Rechtliche Stellung der Polizeiorgane

Bei jedem Unterstützungseinsatz ist das anwendbare Recht das Recht des Einsatzortes. Die eingesetzten Polizeikräfte verfügen über die gleichen Befugnisse und Pflichten wie die Polizei des Einsatzortes.

Es ist durchaus möglich, dass sich das anwendbare Recht während des Einsatzes ändern kann. Das ist heute schon so und stellt die eingesetzten Polizeikräfte vor keine Probleme. Für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger bedeutet diese Lösung, dass sie sich bezüglich Rechtspflege, Haftung und Aufsicht an die zuständigen Organe des Ortes wenden können, wo der Einsatz stattgefunden hat (Art. 11).

Gemäss Absatz 3 unterstehen wie schon im heutigen Konkordat die Polizeiorgane personalrechtlich und damit insbesondere bezüglich Entlohnung und Disziplinarrecht dem Kanton, der sie angestellt hat. Nennenswerte Probleme sind aus der bald 30-jährigen Praxis nicht bekannt.

Absatz 3 gilt auch für die Einsatzleiterin oder den Einsatzleiter gemäss Art. 6 lit. b.

Art. 9 Aufsicht

Bei einem Unterstützungseinsatz gemäss Art. 6 lit. a ist die zuständige Behörde des Kantons des Einsatzortes die Aufsichtsbehörde.

Bei einem Unterstützungseinsatz gemäss Art. 6 lit. b legt die ZPDK einen Einsatzraum fest, bestimmt soweit notwendig eine Einsatzleiterin oder einen Einsatzleiter und erteilt den Auftrag (Art. 35 Abs. 1). In dieser Rolle muss sie auch die Aufsicht wahrnehmen können. Sie kann diesen Entscheid an eine Delegation aus ihrem Kreis delegieren (Absatz 2). Auf die Abläufe und auch auf die politische Bedeutung dieser Bestimmung ist schon in den Bemerkungen zu Art. 6 hingewiesen worden.

Art. 10 Rechtspflege

Für die Rechtspflege (Verwaltungs-, Straf- und Zivilrechtsverfahren) sind die Behörden des Kantons des Einsatzortes zuständig, ausser im eigens geregelten Fall der Haftung.

Art. 11 Haftung

Gemäss Art. 7 Abs. 2 des heutigen Konkordates haftet der Einsatzkanton für Schaden, den ausserkantonale Polizeikräfte bei ihrem Einsatz einem Dritten zufügen. Diese Bestimmung wird in Absatz 1 übernommen, mit einer Präzisierung:

Ansprechpartner für eine betroffene Person ist der Kanton des Einsatzortes, da dieser in aller Regel auf Anhieb bekannt ist. Bei einem Rütli-Einsatz mit verschiedenen Schwerpunkten (auf dem in Uri gelegenen Rütli, aber auch im schwyzerischen Brunnen) ist einer Drittperson nicht von vornherein klar, welche Korps Einsatzkorps sein könnten. Anwendbar soll deshalb das Staatshaftungs- oder Verantwortlichkeitsrecht des Kantons des Einsatzortes sein. Da die eingesetzten Polizeikräfte die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die Polizeikräfte des Einsatzortes, ergibt sich daraus auch, dass sie aus Sicht des Verantwortlichkeitsgesetzes des Kantons des Einsatzortes wie Mitarbeitende dieses Kantons zu behandeln sind.

Absatz 2 übernimmt vom bisherigen Konkordat die Regelung von Art. 7 Abs. 1 sowie den zweiten Satz von Abs. 2. Eine Haftpflicht entsteht nur, wenn das Handeln (oder Unterlassen) widerrechtlich war und zusätzlich vorsätzlich oder grobfahrlässig erfolgt ist. Für den Schaden, der einem Kanton eines Unterstützungskorps entsteht, hat der Kanton des Einsatzortes nur dann zu haften, wenn der Schaden absichtlich oder grobfahrlässig entstanden ist.

Absatz 3 übernimmt Art. 7 Abs. 3 und 4 des bisherigen Konkordates. Ein direktes Klagerecht gegenüber einzelnen Mitarbeitenden gibt es nicht; Dritte oder andere Kantone haben sich gemäss Abs. 1 und 2 an den bezeichneten Kanton zu wenden. Dieser macht dann – gemäss den Voraussetzungen seines Staatshaftungs- und Verantwortlichkeitsrechts – einen allfälligen Regress auf die einzelnen Mitarbeitenden, die den Schaden verursacht haben.

Art. 7 Abs. 5 des bisherigen Konkordates muss nicht übernommen werden, da diese Fragen in den kantonalen Staatshaftungs- und Verantwortlichkeitsgesetzen geregelt sind.

Art. 12 Abgeltung

Neu sollen auch bei Unterstützungseinsätzen, an denen ausschliesslich Zentralschweizer Polizeikorps beteiligt sind, die IKAPOL-Ansätze Anwendung finden.

Geht es um einen Einsatz gemäss Art. 6 lit. b, so ist für die Verteilung unter den Kantonen des Einsatzraums der Schlüssel gemäss ZRK-Beschluss über die Führung der Konferenzrechnung vom 20. November 2003 massgebend:

Die Kantone tragen die Kosten zur einen Hälfte je zu gleichen Teilen und zur anderen Hälfte im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung gemäss aktueller Bevölkerungsstatistik des Bundesamts für Statistik.

Als Variante wird der Schlüssel gemäss der IKAPOL-Vereinbarung zur Diskussion gestellt, deren Art. 12 Abs. 1 wie folgt lautet:

¹Für die IKAPOL-Einsätze ist derjenige Kanton kostenpflichtig, auf dessen Territorium die IKAPOL-Kräfte eingesetzt oder zu seinen Gunsten auf Reserve gestellt werden.

Bei der Variante sind zwei Punkte zu berücksichtigen:

- a) Bei einem gemeinsamen Einsatzraum sind unter Umständen für verschiedene Eventualitäten Reserven zu bilden. Dabei darf es keine Rolle spielen, wo diese Reserven sich befinden. Deshalb kann sich der Begriff „auf dessen Territorium“ nicht auf die Reserven beziehen.

- b) Die Reservebildung hat vor dem Einsatz zu erfolgen, um die Interessen aller Kantone des Einsatzraumes wahren zu können. Es kann zu unbilligen Ergebnissen führen, wenn am Schluss nur der Kanton für die Kosten aufzukommen hat, auf dessen Gebiet ein Einsatz erfolgt ist. Deshalb sollte sich der Satzteil „zu seinen Gunsten auf Reserve gestellt werden“ auch auf Kantone beziehen, auf deren Gebiet kein Einsatz stattgefunden hat, vor dem Einsatz aber potentiell betroffen waren und aus diesem Grund zum Einsatzraum gehörten.

Beschluss abweichender Verteilkriterien durch die ZPDK

Staats- und finanzrechtlich ist eine Delegation an die ZPDK, andere Verteilungskriterien zu bestimmen, nur möglich, wenn die Kriterien dafür und die Abweichungsbreite ausdrücklich im Konkordatstext genannt sind. Es stellt sich deshalb die Frage, um welche Kriterien es sich handeln könnte. Ist es zum Beispiel möglich, vom Grad der Betroffenheit auszugehen? Dann müsste von der möglichen Betroffenheit vor dem Einsatz ausgegangen werden, da die Mitteldisposition vor dem Einsatz erfolgen muss. Zum anderen ist die Betroffenheit keine genau abgrenzbare Grösse. Und zum dritten soll verhindert werden, dass aus Kostengründen auf die Disposition der notwendigen Mittel verzichtet wird, was wiederum konkrete Auswirkungen auf die Kantone im Einsatzraum haben könnte. Mit dem ZRK-Schlüssel ist berücksichtigt, dass in einem Einsatzraum die Hälfte der Kosten unabhängig von der Bevölkerungszahl auf alle betroffenen Kantone verteilt werden und so eine Grundlast von allen Kantonen im Einsatzraum getragen wird. Auch das führt nicht zu einer mathematisch genauen Lösung; sie erscheint aber gesamthaft als angemessen – sonst hätte sie die ZRK nicht selber gewählt – und verhindert Fehl- oder Unterdispositionen allein aus Spargründen. Auch die Variante „Verteilung gemäss IKAPOL-Vereinbarung“ trägt diesen Überlegungen Rechnung.

Finanzrechtlich ist es möglich, dass die ZPDK einstimmig in einem im Konkordat umfangmässig definierten Rahmen von den IKAPOL-Ansätzen abweichen kann. Die ZPDK soll, wenn sie dies gemäss Art. 34 Abs. 5 einstimmig beschliesst, gegenüber diesen Ansätzen bis zu 40% tiefer gehen können (Art. 35 Abs. 2 lit. d). Das kann den Anreiz geben, vor der Anfrage an Nicht-Konkordatskantone die Konkordatskantone um Unterstützung anzufragen.

Auf die im geltenden Konkordat vorgesehene Bestimmung, wonach Unterstützungseinsätze bei technischen oder Natur-Katastrophen den Unterstützungskorps nur abzugelten sind, wenn und soweit Dritte für diese Kosten aufkommen, soll verzichtet werden. Sie ist nicht mehr zeitgemäss.

III. WEITERE POLIZEILICHE BEFUGNISSE

In diesem Abschnitt geht es nicht um eine generelle Regelung im Normalfall, sondern allein um grenzüberschreitende polizeiliche Handlungen in zwei Sonderfällen und unter bestimmten Voraussetzungen.

Art. 13 Grenzüberschreitende polizeiliche Handlungen

Die Kleinräumigkeit der Zentralschweiz bewirkt, dass ein Polizeieinsatz schnell einmal an die (geografischen) Kantonsgrenzen stösst. Diese Bestimmung stellt über die Nachteile gemäss Art. 360 StGB hinaus sicher, dass dies kein Grund sein muss, den Einsatz zu beenden. Die örtlich zuständige Polizei ist aber so bald als möglich zu informieren, und sobald sie es verlangt, ist der Einsatz einzustellen. Während des gesamten Einsatzes untersteht die Polizistin oder der Polizist dem Recht ihres oder

seines Kantons. Hingegen sind für die Rechtspflege die Behörden gemäss Strafgesetzbuch (StGB; in der Regel Ort der Tathandlung) zuständig, und die Haftung richtet sich nach den Regeln für den Unterstützungseinsatz. Dies ist eine bürgerfreundliche Lösung, da eine betroffene Person auf Anhieb weiss, an wen sie sich zu wenden hat.

Art. 14 Polizeiliche Handlungen im Konkordatsraum

Hier wird einem Polizeiorgan unter bestimmten, eingeschränkten Voraussetzungen erlaubt, im ganzen Konkordatsraum gemäss eigenem Recht unaufschiebbare Massnahmen zu treffen, ohne dass eine bilaterale Vereinbarung zwischen zwei Kantonen besteht. Auch hier ist die örtliche Polizei so bald als möglich zu informieren. Diese als „Lex Küssnacht“ bezeichnete Regelung soll sicherstellen, dass beispielsweise Polizeiangehörige des Kantons Luzerns, die auf dem Land-Weg von den Luzerner Seegemeinden nur über Schwyzer Hoheitsgebiet fahren können, bei einem Verstoss oder einer Gefahrenlage nicht wegsehen oder warten müssen, bis die Polizei erschienen ist. Neu kann beispielsweise die erwähnte Luzerner Patrouille in Küssnacht einem vor ihr fahrenden Automobilisten, der die Sicherheitslinie überfährt, verzeigen. Wenn sie zufällig eine Sachbeschädigung beobachtet, kann die Patrouille die Personalien feststellen, die Person an Ort und Stelle befragen und direkt an die örtliche zuständige Strafbehörde rapportieren.

Wie Art. 13 regelt auch Art. 14 detailliert die Voraussetzungen und die mit einem solchen Einsatz aufgeworfenen Fragen sowie Rechtspflege und Haftung. Die Polizeiorgane handeln nach ihrem eigenen Recht (Absatz 1).

IV. Formen der interkantonalen Polizei-Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen

In diesem Abschnitt werden die zwei Formen der Polizei-Zusammenarbeit geregelt, welche zwischen allen oder zwischen einzelnen Kantonen abgeschlossen werden können. Im Konkordat selber wird nicht geregelt, für welche inhaltlichen Aufgaben im Polizeibereich diese Formen eingesetzt werden (vgl. die einleitenden Bemerkungen, Grundsatz lit. A oben). Dies ist Sache der zwischen den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen. Kommt es zu einer solchen Vereinbarung, sind die Bestimmungen des Konkordates anwendbar. Abweichungen sind nur in den vom Konkordat vorgesehenen Fällen möglich. Dadurch ist eine einheitliche Rechtsanwendung in den grundsätzlichen Fragen gewährleistet.

Als Formen der interkantonalen Polizei-Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen sind der Leistungskauf (Art. 15 – 21) sowie der Interkantonale Polizeidienst (Art. 22 – 32) vorgesehen.

A. Übertragung von Aufgaben (Leistungskauf)

Art. 15 Zweck

Die Zusammenarbeit kann im hoheitlichen Bereich wie auch im nicht-hoheitlichen Bereich erfolgen. Im hoheitlichen Bereich können dies beispielsweise die Seepolizei, Schwerverkehrskontrollen oder Dienstleistungen des Kriminaltechnischen Dienstes (KTD) sein. Nicht-hoheitlich kann der gemeinsame Einkauf von Korpsmaterial sein. Auf einer Grenze zwischen hoheitlich und nicht-hoheitlich befinden sich z. B. die Entwicklung von Filmen oder andere rein technische Dienstleistungen.

Damit der Leistungskauf für all diese beispielhaft aufgezählten Bereiche möglich sein kann, ist eine offene Formulierung sinnvoll. So braucht es keinen zusätzlichen Aufwand, um zu erkennen, ob eine blosse Verwaltungsvereinbarung ausreicht oder die Bestimmungen des Konkordates anwendbar sind. Das hat den zusätzlichen Vorteil, dass die Vereinbarungen nach einer einheitlichen Struktur gestaltet sein werden. Ein konkretes Beispiel dafür ist der gemeinsame Einkauf von Uniformen, der zurzeit diskutiert wird. Dieser Bereich ist für sich genommen keine Polizeiaufgabe im engeren Sinn; dennoch ist es sinnvoll, die Regeln der Art. 15 bis 21 auch bei der Erfüllung dieser Aufgabe mittels Leistungskauf anzuwenden.

Art. 16 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

Die Aufgabenerfüllung erfolgt nach dem Recht des Leistungserbringers, und zwar unabhängig vom Recht des Erfüllungsortes und damit unter Umständen auch Einsatzortes. Dies ist namentlich aus zwei Gründen gerechtfertigt:

- a) Es gibt Arten des Leistungskaufs, bei denen der Erfüllungsort klar ist. Bei der Planung und Beschaffung von Uniformen zum Beispiel ist es ohne Zweifel der Sitz des Leistungserbringers.
- b) Ist der Leistungskauf hingegen von der Art eines Polizeieinsatzes, so könnte überlegt werden, ob nicht die Regeln des Unterstützungseinsatzes anwendbar sein könnten (Recht des Einsatzortes, Art. 8). Wenn die seepolizeilichen Aufgaben von einem Kanton einem andern mittels Leistungskauf übertragen werden, so kann es sinnvoll sein, dass das Recht des Einsatzortes zur Anwendung kommt. Wenn ein Kanton hingegen als Leistungserbringer für einen anderen Kanton in dessen Gebiet den Schwerverkehr kontrolliert, kann es sinnvoll sein, dass die kontrollierenden Polizeiorgane das ihnen bestens bekannte Recht ihres Kantons anwenden, auch wenn sie nicht im eigenen Kanton handeln.

Um der besonderen Art und Struktur eines Einsatzes oder einer Dienstleistung Rechnung tragen zu können, soll es in der Vereinbarung deshalb möglich sein, das anwendbare Recht abweichend von Art. 16 zu bestimmen.

Eine Delegation der Aufgabenerfüllung vom Leistungserbringer an einen Dritten ist gemäss Absatz 3 nur möglich, wenn dies in der Vereinbarung ausdrücklich vorgesehen und vom Recht des Leistungserbringers und des Leistungskäufers erlaubt ist.

Art. 17 Mitsprache

Die Aufgabe wird umfassend übertragen. Die Vereinbarung kann jedoch eine Mitsprache des Leistungskäufers vorsehen.

Art. 18 Haftung

Bezüglich Haftung geht der Konkordatstext den gleichen Weg wie beim anwendbaren Recht (vgl. Art. 16): Grundsätzlich haftet der Kanton des Leistungserbringers.

Die Frage, ob nicht ein genereller Verweis auf Art. 11 möglich ist, wurde geprüft. Die Haftungsregelung für den Unterstützungseinsatz ist allerdings stark vom bei einem solchen Einsatz wechselnden Einsatzort geprägt. Beim Leistungskauf kann dies, je nach Struktur des Bereiches, für den eine Leistung eingekauft wird, aber zu einer wenig sinnvollen Lösung führen.

Absatz 3 sieht deshalb vor, dass in der Vereinbarung eine von Absatz 1 abweichende Haftungsregelung getroffen werden kann. Im Bereich der Seepolizei beispielsweise ist es möglich, in der Vereinbarung direkt auf Art. 11 als Haftungsregel zu

verweisen; möglich ist aber auch eine Regelung in der Vereinbarung, dass der Kanton des Leistungskäufers haftet.

Art. 19 Abgeltung

Die Abgeltung erfolgt nach den Regeln der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV), also kostendeckend und ergebnisorientiert. In der Vereinbarung werden gemäss Absatz 2 die Details geregelt, wie etwa die Anrechnung von Beiträgen Dritter (Gebühren, Bussen etc.). Gemäss Art. 21 IRV ist auch der Leistungstausch möglich.

Art. 20 Aufsicht

Die zuständige Behörde des Leistungserbringers (in der Regel die zuständige Direktion) übt die Aufsicht aus und ist auch Ansprechpartnerin für Vorbringen des Leistungskäufers.

Art. 21 Berichterstattung

Die Berichterstattung erfolgt jährlich; Einzelheiten regelt die Vereinbarung.

B. Interkantonaler Polizeidienst

Dieser Dienst ist eine neue Form der Polizei-Zusammenarbeit. Zur Erfüllung einer genau bestimmten Spezialaufgabe stellen die einer Vereinbarung beigetretenen Kantone ihre Mitarbeitenden mit persönlicher Ausrüstung einem sogenannten Dienstkorps zur Verfügung. Dieses organisiert und führt den Dienst, rüstet ihn mit dem notwendigen Material aus und ist für die Aus- und Weiterbildung besorgt (Art. 24).

Art. 22 Zweck

Die Vereinbarung muss bestimmt und abschliessend angeben, für welche Aufgaben der Interkantonale Polizeidienst eingesetzt werden soll. Sollen es verschiedene Aufgaben sein (z. B. Kriminaltechnischer Dienst, Seepolizei), so gibt es für je für einen bestimmten Aufgabenbereich einen Interkantonalen Polizeidienst.

Art. 23 Vereinbarungsinhalt

Eine Vereinbarung kann auch hier zwischen allen oder zwischen einzelnen Kantonen abgeschlossen werden. Gemäss lit. d ist auch die Rechnungsstellung zu regeln; die Abgeltung ergibt sich aus Art. 30.

Art. 24 Zuständigkeiten

Vgl. die einleitende Bemerkung vor Artikel 22.

Art. 25 Zugang zu den Leistungen

Weder die Zuweisung an ein Dienstkorps noch die Herkunft der zur Verfügung gestellten Mitarbeitenden darf den Leistungszugang beeinträchtigen; der Zugang hat

gleichberechtigt zu erfolgen. Absatz 2 regelt, wie zu verfahren ist, wenn nachfragebedingte Leistungsbeschränkungen notwendig werden.

Art. 26 Rechtsstellung der Mitarbeitenden

Ein Interkantonaler Polizeidienst könnte nicht befriedigend funktionieren, wenn nicht alle Mitarbeitenden bezüglich Rechte und Pflichten im Einsatz dem gleichen Recht, und zwar dem Recht des Dienstkorps, unterstellt sind. Personalrechtlich, also namentlich bezüglich Entlohnung und Disziplinarrecht, unterstehen sie jedoch dem Kanton und damit dem Polizeikorps, das sie angestellt hat. Das führt natürlich dazu, dass für die gleiche Arbeit unterschiedlich entlohnt wird und auch die Nebenzulagen nicht gleich sind. Dies könnte nur dann verhindert werden, wenn eine Interkantonale Polizeieinheit geschaffen würde; die Vernehmlassungen wie auch die Beratungen der ZPDK haben aber gezeigt, dass auf eine solche ausdrücklich verzichtet werden soll (sie findet sich deshalb auch in diesem Konkordatsentwurf nicht mehr). Wenn – aus guten Gründen – auf eine so weitgehende Vereinheitlichung verzichtet wird, muss in Kauf genommen werden, dass es bei der interkantonalen Polizei-Zusammenarbeit die perfekte, alle Punkte ideal regelnde Lösung nicht geben kann und Unterschiede weiterhin bestehen werden.

Art. 27 Rechtspflege

Die Rechtspflege richtet sich nach dem Einsatzort. Insbesondere dann, wenn Ort des Dienstkorps und Einsatzort auseinanderfallen, soll eine betroffene Person nicht lange überlegen müssen, an wen sie sich zu wenden hat.

Art. 28 Haftung

Je nach Art und Struktur des Interkantonalen Polizeidienstes kann die Haftung – insbesondere aus Sicht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger – auf unterschiedliche Weise sinnvoll geregelt werden. Geht es beispielsweise um die Seepolizei, so ist die Haftung analog der Haftung für Unterstützungseinsätze sinnvoll (Kanton des Einsatzortes). Wird hingegen der KTD mit einem Interkantonalen Polizeidienst erfüllt, so kann durchaus auch der Kanton des Dienstkorps für die Haftung gegenüber Dritten zuständig sein. Deshalb wird grundsätzlich von der Haftung gemäss Art. 11 abgegangen; die Vereinbarung kann aber eine andere Regelung treffen.

Art. 29 Finanz- und Rechnungswesen

Das Dienstkorps führt zu Handen der Vereinbarungskantone eine separate Rechnung. Die Regelung gemäss Absatz 2 berührt natürlich die innerkantonale Budgethoheit nicht; Budget und Jahresrechnung der Interkantonalen Polizeieinheit sind Planungsgrundlagen für die Vereinbarungskantone.

Art. 30 Abgeltung und Lastenausgleich; Investitionen

Die Abgeltungs- und Lastenausgleichregeln sowie die Finanzierung von Investitionen sollen sicherstellen, dass keine unnötigen Geldflüsse generiert werden.

Damit dies möglich ist, muss der Interkantonale Polizeidienst eine Kosten- und Leistungserfassung führen.

Art. 31 Aufsicht

Der VE 06 sah vor, dass die ZPKK unter der Leitung des Kommandanten des Dienstkorps ein Aufsichtsgremium bildet. Ein solches Gremium wäre sowohl staatsrechtlich wie auf Stufe Verwaltungsorganisation eine bisher nicht bekannte Zwischenebene und würde entsprechende Abgrenzungs- und Zuständigkeitsfragen aufwerfen. Deshalb soll kein solches Gremium geschaffen werden. Die Aufsicht nimmt die für das Dienstkorps zuständige Behörde wahr.

Art. 32 Berichterstattung

Analoge Regelung wie beim Leistungskauf.

V. Zuständigkeiten und Organe

Art. 33 Kantonale Zuständigkeiten

Vgl. lit. D. im Abschnitt „Grundsätze des Konkordates“

Art. 34 Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und –direktorenkonferenz (ZPDK)

a) Allgemein

In Absatz 1 wird die Konferenz der Vorsteherinnen und Vorsteher der Sicherheits- bzw. Polizeidirektionen der Zentralschweiz auf Erlassebene erwähnt. Die auf der ZRK-Webseite erscheinende „Zentralschweizer Sicherheits- und Justizdirektorenkonferenz“ (ZSJDK) ist in der Praxis kein gebräuchlicher Begriff geworden. Die Konferenz nennt sich bisher auf ihrem Briefpapier „Zentralschweizer Polizeidirektorenkonferenz“. In Anlehnung an die KKJPD, deren Bezeichnung geschlechtsneutral ist, soll künftig die Bezeichnung „Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und –direktorenkonferenz“ benutzt werden.

Absatz 2 regelt den Zweck der in Absatz 1 erstmals auf Erlasstufe konstituierten ZPDK.

Die Aufgaben im Rahmen dieses Konkordates gemäss Absatz 3 ergeben sich aus der Aufzählung. Sie sind abschliessend aufgezählt, da bei einer offenen Aufzählung (mit dem Begriff „namentlich“) die ZPDK auch die formelle Kompetenz hätte, materielles Recht zu setzen. Da aber eine Delegation nur in einem genau abgesteckten und eng begrenzten Rahmen zulässig ist, müsste dieser Rahmen ausdrücklich erwähnt werden. Da kein Bedarf für eine weitergehende Delegation besteht, wird auf eine solche verzichtet; die Aufgaben der ZPDK sind abschliessend aufgelistet.

Aus diesen Gründen ist auch auf eine Bestimmung, wonach die ZPDK zuständig für "den Erlass von allgemeinen Regeln für Unterstützungseinsätze" sein soll, zu verzichten. Wenn es dabei um generell abstrakte Rechtsnormen ginge, wäre dies wohl ohne genaue Delegation ein Eingriff in die Gesetzgebungs- oder Verordnungskompetenz der Kantone, und wenn es um operative Regelungen ginge, ist dafür die für solche „Rules of engagement“ zuständige Instanz kompetent.

In Absatz 4 kann – unter Vorbehalt von Absatz 5 – die Präsidentin oder der Präsident in dringenden Fällen Präsidialentscheide fällen. In der gemäss Absatz 3 lit. c zu erlassenden Geschäftsordnung der ZPDK sollte statuiert werden, dass ein solcher Entscheid den anderen Mitgliedern umgehend bekannt gemacht wird.

In Absatz 5 wird das Einstimmigkeitsprinzip statuiert für Entscheide im Zusammenhang mit einem Unterstützungseinsatz gemäss Art. 6 lit. b (vgl. Bemerkungen zu Art. 6); das Einstimmigkeitsprinzip gilt auch, wenn eine Delegation gemäss Art. 35 Abs. 1 entscheidet.

Ebenfalls einstimmig zu erfolgen haben Beschlüsse, mit denen die ZPDK von den IKAPOL-Ansätzen abweicht (vgl. Bemerkungen zu Art. 12).

Für die Beschlüsse, auf die in Absatz 5 verwiesen wird, sind Präsidialentscheide nicht möglich.

Art. 35 Zuständigkeit der ZPDK im Bereich von Unterstützungseinsätzen

Vgl. betreffend Absatz 1 die Ausführungen in der Einleitung zu Abschnitt II. (Unterstützungseinsätze) sowie die Bemerkungen zu Artikel 6.

Betreffend Absatz 2 kann ebenfalls auf die Einleitung zu Abschnitt II. verwiesen werden. sind „Andere Kantone“ gemäss lit. a und b sind Nicht-Konkordatskantone (e contrario Art. 2 Ziff. 1).

Gemäss Absatz 3 führt die ZPDK bei Streitigkeiten über finanzielle Fragen oder Schadenersatzansprüche ein Vermittlungsverfahren durch und unterbreitet den beteiligten Kantonen Vergleichsvorschläge. Wenn diese scheitern, kommt das IRV-Streitbeilegungsverfahren gemäss Art. 44 zum Zug.

Art. 36 Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (ZPKK)

Vgl. die Ausführungen in der Einleitung zu Abschnitt II. Unterstützungseinsätze.

Die weiteren Aufgaben der ZPKK ergeben sich aus der Aufzählung in diesem Artikel.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 37 Depositärin

Im Konkordat wird eine feste Depositärin bestimmt; vorgeschlagen ist die Staatskanzlei des Kantons Nidwalden. Sie ist Dreh- und Angelpunkt für alle Fragen rund um das Konkordat sowie die darauf basierenden Vereinbarungen. Ihr gegenüber sind die Erklärungen (namentlich Beitritt und Kündigung) abzugeben und sie hat diese gegenüber den Partnern und dem Bund zu notifizieren.

Art. 38 – 43 Inkrafttreten, Geltungsdauer, Beendigung

Vorgeschlagen wird, dass es für das Inkrafttreten des Konkordats des Beitrittes von vier Kantonen bedarf. Ausgenommen von dieser Regel ist der Abschnitt über die Unterstützungseinsätze. Er ersetzt das bisherige Konkordat, dem alle sechs Kantone beigetreten sind. Entsprechend bleibt dieses auch in Kraft, bzw. die neuen Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes treten erst in Kraft, wenn dem Konkordat alle sechs Kantone beigetreten sind.

Das Konkordat wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber mit einer Frist von einem Jahr jährlich gekündigt werden, erstmals auf einen noch festzusetzenden Zeitpunkt.

Das Konkordat ist die Grundlage, auf der die Kantone Vereinbarungen abschliessen können. Entsprechend muss in Art. 41 Abs. 3 auch die Frage beantwortet werden,

was mit diesen Vereinbarungen geschieht, wenn das Konkordat gekündigt wird. Es wird im vorgeschlagenen Text davon ausgegangen, dass die Vereinbarungen bestehen bleiben und das (gekündigte) Konkordat ihre Grundlage bleibt, sofern die Kündigung sich nicht ausdrücklich auch auf sie bezieht. Der die Vereinbarung betreffende Text des Konkordates wird so zum integrierten Bestandteil der Vereinbarung. Anders als im Bericht zum VE 06 ausgeführt wird das Konkordat nicht erst dann ganz ausser Kraft treten, wenn auch die letzte Vereinbarung ausser Kraft tritt. Vielmehr gilt das ausser Kraft getretene Konkordat altrechtlich für frühere Vereinbarungen. Ein analoger Fall findet sich in Artikel 10 der Übergangsbestimmungen des ZGB:

Haben die Ehegatten nach den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches einen Ehevertrag abgeschlossen, so gilt dieser Ehevertrag weiter, und ihr gesamter Güterstand bleibt unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Titels über das Sondergut, die Rechtskraft gegenüber Dritten und über die vertragliche Gütertrennung den bisherigen Bestimmungen unterstellt.

Am Schluss des ZGB wird der gesamte, vor 1984 geltende sechste Titel (Güterrecht) aufgeführt.

So ist diese Regelung in Absatz 41 Abs. 3 zu verstehen.

Anders verhält es sich, wenn das Konkordat nicht aufgehoben, sondern geändert wird. Diese Änderungen beziehen sich ohne anderslautende Bestimmung immer auch auf die Vereinbarungen, die schon vor der Änderung in Kraft getreten sind.

Art. 44 Streitbeilegung

Das Konkordat unterwirft sich dem Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV). Dies ist sinnvoll, da namentlich beim Leistungskauf ausdrücklich auf die IRV verwiesen wird. Bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Unterstützungseinsätzen führt die ZPDK vorgängig ein Vermittlungsverfahren durch (Art. 35 Abs. 3).