



Botschaft des Regierungsrats zum Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz

9. März 2010

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zum Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Esther Gasser Pfulg
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage	2
2. Grundsätze des Konkordats	3
3. Zu den einzelnen Bestimmungen	3
4. Kostenfolgen	19
5. Zuständigkeit und Referendum	19

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Projekts 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. Ziel war und ist es, den Föderalismus zeitgemäss zu gestalten und damit rein zentralen oder Bundeslösungen vorzubeugen. Es werden in mehreren Aufgabenbereichen die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit geprüft, und zwar in verschiedenen Teilprojekten. Jedes der Zentralschweizer Polizeikorps hat die Verantwortung für ein Teilprojekt übernommen. Damit kommt zum Ausdruck, dass auch bei der Leistungserbringung jedes Korps seinen Beitrag leisten will und soll. 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 rechtssetzenden Konkordat generell-abstrakt zu regeln. Mit Beschluss der ZRK vom 11. Mai 2006 ging der damalige 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 jedoch 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 aus dem Jahr 2006 aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und der Diskussionen in der ZPDK zu überarbeiten. Die ZRK beauftragte damit als Projektleiter Regierungsrat Hanspeter Uster, Baar, heute Projektleiter im Justiz- und Sicherheitsbereich. Er besprach die jeweiligen Textfassungen 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. Der von der Arbeitsgruppe erarbeitete Entwurf ging im August/September 2008 für drei Wochen in ein Mitberichtsverfahren an die Rechtsdienste der Kantone und der Stadt Luzern. 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 der Projektleiter 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.

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

Die Arbeitsgruppe Recht – aufgrund der Entwicklung in Stadt und Kanton Luzern neu ohne eine Vertretung der Stadt Luzern – und der Sekretär der ZRK haben den aufgrund der Vernehmlassung erstellten Entwurf des Projektleiters mit diesem am 28. August 2009 sowie am 23. September 2009 besprochen. Er war zudem am 12. Oktober 2009 Thema in der Projektleitung Polizei XXI. Am 19. Oktober 2009 besprach die ZPKK den Konkordatstext. Ihre Bemerkungen

kungen wurden in den Bericht zuhanden der ZPDK eingearbeitet. Diese verabschiedete Konkordat und Bericht am 6. November 2009 an ihrer Sitzung in Flüelen. Die 85. Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 20. November 2009 in Lungern nahm das Konkordat und den Bericht zur Kenntnis und überwies den Antrag der ZPDK an die Kantonsregierungen.

2. Grundsätze des Konkordats

- 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.
- 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 interkantonalen Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen vor: Die Übertragung von Aufgaben (Leistungskauf, Abschnitt IV. A) sowie den Interkantonalen Polizeidienst (Abschnitt IV. B.). Der im Vernehmlassungsentwurf 2006 vorgeschlagene Abschnitt über die Interkantonale Polizeieinheit wurde nicht weiterverfolgt.
- D. Abschluss und Änderungen des Konkordats und der darauf gestützten Vereinbarungen richten sich nach dem Recht jedes einzelnen Kantons (vgl. Art. 34). Die ursprünglich vorgesehene detaillierte, einheitliche Regelung der Zuständigkeit hätte zur Folge gehabt, dass es neben der in der Regel in den Kantonsverfassungen bestimmten Zuständigkeitsordnung für Finanz- und andere Beschlüsse zusätzliche Vorschriften geben würde und die verfassungsmässige Ordnung durch das Konkordat geändert worden wäre. Deshalb wird auf eine solche staatspolitisch heikle und unnötige Regelung verzichtet. Das Konkordat schafft nicht nur im Zuständigkeitsbereich, sondern auch im Haftungs- und Personalrecht sowie in anderen Rechtsgebieten kein Spezialrecht, das nur für interkantonale Polizeieinsätze anwendbar ist und damit im Kanton unterschiedliches Recht für gleiche Sachverhalte schaffen würde. Vielmehr arbeitet der Konkordatstext mit Verweisungen, mit denen geregelt wird, welches Recht anwendbar ist, namentlich in Haftungsfragen, beim Personal- und Disziplinarrecht, bei den Rechten und Pflichten der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, im Datenschutz sowie bei den Zuständigkeiten der Rechtspflege. Dabei wurde auf eine bürgerfreundliche Regelung geachtet, welche es einer betroffenen Person ermöglicht, rasch an die zuständige Behörde zu gelangen.
- E. Die bisherigen interkantonalen Organe auf politischer und Polizeikommando-Ebene (ZPDK bzw. ZPKK) werden auf Erlassebene mit ihren Kompetenzen erwähnt. Die entsprechenden Kompetenzen können in der Geschäftsordnung dieser Organe nicht geändert oder erweitert werden. Die Art. 35 bis 37 schaffen eine klare Kompetenzordnung.

3. 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, lautet der Titel: „Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz“.

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.

Ob andere Kantone dem Konkordat beitreten können, wie es ein Kanton vorschlägt, ist eine grundsätzliche politische Frage. Bezüglich des Unterstützungskonkordats sind nur die Kantone Tessin und Zürich nicht in ein Konkordat eingebunden. Die Frage ist für diesen Bereich also eher theoretisch, da alle anderen Kantone einem bestehenden Konkordat angehören. Es fragt

sich auch, welches Zeichen die Zentralschweiz gegenüber den anderen Konkordaten aussendet, wenn sie den Beitritt zum Konkordat für Unterstützungseinsätze öffnen würde. Zudem ist die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Konkordaten und mit anderen Kantonen in der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze vom 6. April/ 9. November 2006 (IKA-POL-Vereinbarung) geregelt, der sich alle Kantone angeschlossen haben. Sollte jedoch einer der nicht in einem Konkordat eingebundenen Kantone den Wunsch für einen Beitritt haben oder ein anderer Kanton aus seinem bisherigen Konkordat austreten, so kann er den Wunsch, diesem Konkordat beizutreten, anbringen. Die Konkordatskantone prüfen dann einen entsprechenden Antrag und beschliessen, ob sie das Konkordat erweitern wollen.

Hingegen ist es möglich, dass auch Nicht-Konkordatskantone mit Vereinbarungskantonen eine Vereinbarung abschliessen oder dieser beitreten können (vgl. Art. 33). Die Vereinbarung richtet sich nach den Regeln des Konkordats. Ob ein Nicht-Konkordatskanton eine Vereinbarung abschliessen oder dieser beitreten kann, richtet sich nach seinem eigenen Recht.

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 Konkordats hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Erlassform. Deshalb muss man sich der Tatsache bewusst sein, dass das Konkordat mit verschiedenen innerkantonalen Bestimmungen kollidiert. Hier ist deshalb nach dem Grundsatz zu verfahren, dass das Konkordat im Einzelfall als neueres Recht dem bisherigen kantonalen Recht vorgeht. Deshalb ist auf den von einem Kanton angeregten Vorbehalt der kantonalen Polizeihohheit zu verzichten. Diese ist, wenn konkordatliche Regeln gelten, eingeschränkt, allerdings nur in dem Umfang, wo eine spezifische, auf das Konkordat abgestützte Regelung besteht.

Die Polizeigesetzgebungen der Kantone sind untereinander und auch im Verhältnis zu den Konkordatsbestimmungen nicht derart verschieden, 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. Deshalb ist nicht mit Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung zu rechnen, auch wenn sich die kantonsübergreifende Polizeitätigkeit nicht immer streng von der rein innerkantonalen abtrennen lässt.

Die von einem Kanton in der Vernehmlassung angeregte Formulierung „Dieses Konkordat regelt die interkantonale Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz“ trägt dem Umstand zu wenig Rechnung, dass die Zusammenarbeit auch durch Vereinbarungen geregelt werden kann. Diese stützen sich zwar auf die rechtssetzenden Bestimmungen dieses Konkordats ab; das Konkordat selber enthält aber nicht sämtliche Regeln, welche die Zusammenarbeit der Polizei in der Zentralschweiz umfassen.

In Abs. 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.

Abs. 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, sofern 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 – auf Anregung eines Kantons in der Vernehmlassung – anders als im Vernehmlassungsentwurf enger gefasst und umfasst die Personen, welche hoheitlich handeln. Der Begriff „Mitarbeitende“ erklärt sich von selbst und muss nicht definiert werden. Auf den Begriff der „Direktion“ kann verzichtet werden. Er wird nur in Art. 29 verwendet; damit ist selbstverständlich auch der im Konkordatsgebiet ebenfalls gebräuchliche Begriff „Departement“ mitgemeint.

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 zusammen, 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). Dass sich Abs. 2 nur auf den Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung bezieht, ergibt sich aus der Formulierung „unter den gleichen Voraussetzungen“. Damit ist die Erfüllung von Aufgaben gemeint, die sich aus diesem Konkordat oder einer darauf gestützten Vereinbarung ergeben. Angesprochen sind alle Amtsstellen, auch ausserhalb des Polizeibereichs. Mit Abs. 3 ist zu ergänzen, dass sich die Prüfung eines Gesuchs nach dem Recht des angefragten Kantons richtet; dies gilt ebenfalls für die Rechtspflege und damit auch für das Beschwerdeverfahren.

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 (IKA-POL-Vereinbarung). 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 ZPDK selber. Für den Ablauf vor der eigentlichen Gesuchsbehandlungsphase wurde – zusammen mit der ZPKK – eine Falltypologie entwickelt, die die bisherigen Erfahrungen aufnimmt und einen operativ tauglichen Ablauf garantiert.

Falltyp 1: Normalfall

Ein oder mehrere Grossereignisse stehen in einem Kanton bevor. Sie werden vom Polizeikommandanten A des Kantons des Ereignisorts 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 Konkordats. 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 (inkl. 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 Art. 36 und 37 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 denen 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 Korpsbestands 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 Konkordats 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 Konkordats fällt nicht darunter.

Eine Unterstützung kann auch erfolgen, wenn die Voraussetzungen gemäss Konkordat nicht erfüllt sind. Das bedeutet, dass eine Unterstützung auch unter der Schwelle von Art. 4 möglich ist, sofern ein Kanton diese leisten will.

Art.5 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 ZPDK die Mannschaftskontingente fest (Art. 36 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 Konkordats 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. 36 Abs. 1 die ZPDK den Einsatzraum und die Mannschaftskontingente fest. Es ist sinnvoll, in Art. 6 diesen Verweis zu belassen. Soweit notwendig wird eine gemeinsame Einsatzleiterin oder ein gemeinsamer Einsatzleiter bestimmt. Diese Person führt den Einsatz unabhängig der Kantongrenzen und der im Normalfall getrennten kantonalen Polizeihochheiten 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 Planungsstands 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. 35 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. 35 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 kantonsgrößenüberschreitend geplant und verwendet werden müssen. Würde 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 Art. 9, eine wichtige Rolle im Rahmen von Unterstützungseinsätzen. Das Ergebnis der intensiven Diskussionen um die Frage des Unterstützungseinsatzes mit einem Einsatzraum und einem gemeinsamen Einsatzleiter findet sich in den Erläuterungen zu Art. 9, 12, 35 und 36.

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 Antrags auf einen gemeinsamen Einsatzraum oder einen IKAPOL-Einsatz, die ZPDK. Mit Abs. 2 wird auf Art. 37 verwiesen, wonach die ZPKK in den Falltypen 2 bis 5 die Gesuchsvorbereitung koordiniert.

Gemäss Abs. 3 kann in dringenden Fällen das formelle Gesuch nachträglich gestellt werden, z.B. bei einem Naturereignis oder wenn sofort gehandelt werden muss. Sobald 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 Einsatzorts. Die eingesetzten Polizeikräfte verfügen über die gleichen Befugnisse und Pflichten wie die Polizei des Einsatzorts. Es ist selbstverständlich, dass die eingesetzten ausserkantonalen Polizeikräfte vor dem Einsatz jeweils auf die örtlich geltenden Rechte und Pflichten hingewiesen werden.

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 Orts wenden können, wo der Einsatz stattgefunden hat (Art. 11).

Gemäss Abs. 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 30-jährigen Praxis nicht bekannt.

Abs. 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 Einsatzorts 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. 36 Abs. 1). In dieser Rolle muss sie auch die Aufsicht wahrnehmen können. Sie kann diesen Entscheid an eine Delegation aus ihrem Kreis delegieren (Abs. 2). Auf die Abläufe und auch auf die politische Bedeutung dieser Bestimmung ist schon in den Bemerkungen zu Art. 6 hingewiesen worden.

Ein Kanton wirft in der Vernehmlassung die Frage auf, ob es sich bei dieser Aufsicht um eine organisatorische (im Sinne einer „Befehlsgewalt“) oder um eine politische oder umfassende Aufsicht handelt. Er stellt die Frage, ob die Aufsicht nur zu einer politischen Verantwortlichkeit führen soll oder ob sie umfassend zu verstehen sei (inkl. haftungsrechtliche und allenfalls strafrechtliche Verantwortlichkeit).

Die haftungsrechtlichen Fragen richten sich nach Art. 11. Als Grundsatz gilt: Der Kanton des Einsatzorts haftet nach seinem Recht gegenüber Dritten. Das anwendbare Recht in anderen Bereichen (Strafrecht, Verwaltungsrecht) ist dasjenige des Kantons des Einsatzorts (vgl. Art. 8). Zum Zuge kommen – z.B. auch für die Beschwerde gemäss Art. 393 der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung – die Organe des Kantons des Einsatzorts. Hingegen unterstehen die eingesetzten Polizistinnen und Polizisten personalrechtlich dem Kanton, der sie angestellt hat. Dieser ist somit zuständig für personal- oder disziplinarrechtliche Fragen und Verfahren. Dies entspricht der bisher angewendeten Praxis. Dies gilt für alle Polizistinnen und Polizisten und somit auch für den Einsatzleiter oder die Einsatzleiterin gemäss Art. 6 lit. b. Für einen disziplinarrechtlichen Entscheid gegenüber ihm oder ihr ist somit nicht das Aufsichtsorgan gemäss Art. 9 Abs. 2 zuständig, sondern der Kanton, bei dem der Einsatzleiter oder die Einsatzleiterin angestellt ist.

Art.10 *Rechtspflege*

Für die Rechtspflege (Verwaltungs-, Straf- und Zivilrechtsverfahren) sind die Behörden des Kantons des Einsatzorts zuständig, ausser in den eigens geregelten Fällen der Haftung und bei den personalrechtlichen Verfahren.

Art.11 *Haftung*

Gemäss Art. 7 Abs. 2 des heutigen Konkordats haftet der Einsatzkanton für Schaden, den ausserkantonale Polizeikräfte bei ihrem Einsatz einem Dritten zufügen. Diese Bestimmung wird in Abs. 1 übernommen, mit einer Präzisierung: Ansprechpartner für eine betroffene Person ist der Kanton des Einsatzorts, da dieser der geschädigten Person in aller Regel auf Anhieb bekannt ist. Bei einem Rütlieneinsatz 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 Einsatzorts sein. Da die eingesetzten Polizeikräfte die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die Polizeikräfte des Einsatzorts, ergibt sich daraus auch, dass sie aus Sicht des Verantwortlichkeitsgesetzes des Kantons des Einsatzorts wie Mitarbeitende dieses Kantons zu behandeln sind.

Abs. 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 Einsatzorts nur dann zu haften, wenn der Schaden absichtlich oder grobfahrlässig entstanden ist.

Abs. 3 übernimmt Art. 7 Abs. 3 und 4 des bisherigen Konkordats. 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 Konkordats muss nicht übernommen werden, da diese Fragen in den kantonalen Staatshaftungs- und Verantwortlichkeitsgesetzen geregelt sind.

Ein Kanton regt in der Vernehmlassung an, die Haftungsfragen für alle Arten interkantonalen

Polizeieinsätze (Unterstützungseinsätze und Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen) im Konkordatstext selber zu regeln und auf die Verweise auf das anwendbare kantonale Recht zu verzichten. Dies würde nichts anderes bedeuten, als eine umfangreiche Regelung des Verantwortlichkeits- bzw. Staatshaftungsrechts in einem eigenen Abschnitt dieses Konkordats zu treffen. Dies ist namentlich aus folgenden Gründen nicht sinnvoll:

Erstens wäre das Haftungsrecht das einzige Gebiet, wo nicht mittels Verweis erklärt wird, welches Recht anwendbar ist. Solche Verweise gibt es im Konkordat insbesondere für das Personalrecht, das Polizeirecht und die Rechtspflege sowie auch mit Bezug auf die Zuständigkeiten für Abschluss und Änderung des Konkordats und darauf abgestützter Vereinbarungen.

Zweitens würde ein für das Konkordat exklusiv geltendes Personalrecht zur Folge haben, dass der gleiche Polizist nach unterschiedlichem Recht behandelt würde, je nachdem, ob er in einem interkantonalen Konkordateinsatz oder in einem innerkantonalen Einsatz steht. Zudem würden Angehörige des Polizeikorps für Konkordateinsätze nach anderem Recht beurteilt als die übrigen Angehörigen der kantonalen Verwaltung für ihre Tätigkeit im Kanton.

Drittens ist eine Vereinheitlichung des Zentralschweizer Verantwortlichkeits- und Staatshaftungsrechts im Rahmen der Arbeiten an diesem Konkordat mit vernünftigem Aufwand nicht zu leisten. Der Einigungsbedarf, welche der unterschiedlichen Detailvorschriften der sechs Kantone denn nun die beste ist, wäre beträchtlich. Angesichts des zu erreichenden Nutzens wäre der Aufwand nicht angemessen, gerade wenn man auch in Betracht zieht, dass die Zahl der Haftungsfälle bislang ausserordentlich gering war und es bei der Anwendung des bisherigen Konkordatsrechts nie zu Schwierigkeiten gekommen ist.

Die im Konkordat vorgeschlagenen Haftungsregeln mögen auf den ersten Blick kompliziert erscheinen; sie gehen von folgenden einfachen Grundsätzen aus: Gegenüber Dritten haftet der Kanton des Einsatzorts (Art. 11 Abs. 1, Art. 28) oder der Kanton, der eine Leistung erbringt (Art. 18 Abs. 1). Dies ist für betroffene Dritte, also Bürgerinnen und Bürger, der einfachste Weg, rasch und ohne vertiefte Abklärungen zu erkennen, an wen sie ihre Ansprüche richten können.

Zu regeln bleibt bei dieser Ausgangslage nur noch, welcher Kanton unter welchen Voraussetzungen für Schäden haftet, die ausserkantonale Polizeikräfte einem anderen Kanton zugefügt haben. Dies erfolgt in den Art. 11 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 2. Geregelt ist auch der sogenannte Regress auf den einzelnen Mitarbeitenden (Art. 11 Abs. 3, Art. 18 Abs. 2 letzter Satz).

Möglicherweise mag die Haftungsregelung deshalb kompliziert erscheinen, weil für die Frage, welches Haftungsrecht anwendbar ist, verschiedene Anknüpfungsbegriffe definiert sind. Die Anknüpfungs- und damit Verweisbegriffe seien deshalb kurz festgehalten:

- Kanton des Einsatzorts
- Kanton des Unterstützungskorps (Art. 6)
- Kanton des Einsatzkorps (Art. 6)
- Kanton des Leistungserbringers (Art. 15 Abs. 2)
- Kanton des Leistungskäufers (Art. 15 Abs. 2)
- Kanton des Dienstkorps (Art. 23 lit. b)

In Klammern finden sich die entsprechenden Definitionen dieser Begriffe im Konkordatstext. Der Kanton des Einsatzorts ergibt sich ohne besondere Definition von selbst (z.B. Einsatzort Altdorf = Kanton Uri).

Damit ist im Haftungsfall klar, welches Recht anzuwenden ist und wohin sich eine geschädigte Person bzw. ein geschädigter Kanton wenden kann.

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 soll die Kostenaufteilung nach dem Schlüssel analog zur IKAPOL-Vereinbarung erfolgen. Das bedeutet, dass die Kosten ebenfalls nach den IKAPOL-Ansätzen berechnet werden und die Aufteilung der angefallenen Kosten unter den beteiligten Kantonen zu gleichen Teilen erfolgt. Für diese Aufteilung haben sich in der Vernehmlassung die Kantone Luzern, Schwyz und Zug ausgesprochen. Für den ZRK-Schlüssel sprachen sich die Kantone Uri und Obwalden aus; der Kanton Nidwalden erachtet beide Schlüssel als tauglich.

Dabei ist folgendes 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.
- 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 bezieht sich die Formulierung in Abs. 2 auch auf Kantone, auf deren Gebiet kein Einsatz stattgefunden hat, vor dem Einsatz aber potenziell betroffen waren und aus diesem Grund zum Einsatzraum gehörten.

Beschluss abweichender Abgeltungsregelungen durch die ZPDK

Staats- und finanzrechtlich ist eine Delegation an die ZPDK, andere Abgeltungsregelungen zu bestimmen, nur möglich, wenn die Kriterien dafür und die Abweichungsbandbreite 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 Mittel-disposition 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. Die gewählte Lösung analog der IKAPOL-Regelung verhindert Fehl- oder Unterdispositionen allein aus Spargründen.

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. 35 Abs. 5 einstimmig beschliesst, gegenüber diesen Ansätzen bis zu 40 Prozent tiefer gehen können (Art. 36 Abs. 2 lit. d). Das kann den Anreiz geben, vor der Anfrage an Nicht-Konkordatskantone die Konkordatskantone um Unterstützung anzugehen.

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 nach dem anwendbaren Gerichtsstandsrecht zuständig: Bei gerichtspolizeilicher Tätigkeit regelt das heute das StGB, künftig (ab voraussichtlich 1. Januar 2011) die Schweizerische Strafpro-

zessordnung. Bei Tätigkeiten der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr wird die Zuständigkeit der Rechtspflege im Polizeirecht bzw. im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt: 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 Luzern, 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 Schwyzer Polizei erschienen ist. Neu kann beispielsweise die erwähnte Luzerner Patrouille in Küssnacht einen 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. Mit „Lex Küssnacht“ ist nicht gemeint, dass verkehrspolizeiliche Aufgaben auf dem Autobahnteil zwischen Kantonsgrenze Schwyz/Zug und Ausfahrt Küssnacht geregelt würden; dafür gibt es eine separate Vereinbarung zwischen den Kantonen Zug und Schwyz. Es geht vielmehr um die oben erwähnte andere Fallkonstellation.

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 (Abs. 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. Ziff. 2, Grundsatz A). Dies ist Sache der zwischen den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen. Kommt es zu einer solchen Vereinbarung, sind die Bestimmungen des Konkordats anwendbar. Abweichungen sind nur in den vom Konkordat vorgesehenen Fällen möglich. Dadurch ist eine einheitliche Rechtsanwendung in den grundsätzlichen Fragen gewährleistet. Zudem ermöglicht diese Regelung, dass die Vereinbarungstexte kurz gehalten werden können, da sie nicht nochmals alle Grundsätze wiederholen müssen.

Als Formen der interkantonalen Polizei-Zusammenarbeit mittels Vereinbarungen sind der Leistungskauf (Art. 15 bis 21) sowie der Interkantonale Polizeidienst (Art. 22 bis 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 blossе Verwaltungsvereinbarung ausreicht oder die Bestimmungen des

Konkordats anwendbar sind. Das hat den zusätzlichen Vorteil, dass die Vereinbarungen nach einer einheitlichen Struktur gestaltet sein werden.

Art.16 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

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

- a) Es gibt Arten des Leistungskaufs, bei denen der Erfüllungsort klar ist.
- 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 Einsatzorts, Art. 8). Wenn die seepolizeilichen Aufgaben von einem Kanton einem anderen mittels Leistungskauf übertragen werden, so kann es sinnvoll sein, dass das Recht des Einsatzorts 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. Je nach Art des dem Leistungskaufs zugrunde liegenden Sachverhalts kann es sinnvoll sein, in der Vereinbarung für die Rechtspflege den Einsatzort als massgeblich zu bestimmen, wie es ein Kanton vorschlägt. Die Bestimmungen über Datenschutz und Datensicherheit generell nach dem Recht des Leistungskäufers auszurichten, wie es ein Kanton vorschlägt, würde bedeuten, dass unterschiedliches Recht zur Anwendung käme: Für Datenschutz und Datensicherheit das Recht des Leistungskäufers, für die übrigen Bereiche das Recht des Leistungserbringers. Der Befürchtung, dass ein Konkordatskanton keine oder ungenügende Datenschutz- bzw. Datensicherheitsvorschriften hat, kann ein Kanton Rechnung tragen, indem er bei den Verhandlungen über eine Vereinbarung vorschlägt, es sei in diesem Bereich das Recht des Leistungskäufers anzuwenden. Das würde aber bedeuten, dass der Kanton, der Leistungserbringer ist, unter Umständen allenfalls fünf unterschiedliche Daten- bzw. Datensicherheitsvorschriften anzuwenden hätte (neben seinen eigenen). Denkbar wäre, dass die Vereinbarungspartner abmachen, die Bestimmungen über Datenschutz und Datensicherheit des Mustervertrags für Leistungsvereinbarungen des Kantons Zug analog anzuwenden.

Eine Delegation der Aufgabenerfüllung vom Leistungserbringer an einen Dritten ist gemäss Abs. 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 Bereichs, für den eine Leistung eingekauft wird, aber zu einer wenig sinnvollen Lösung führen.

Abs. 3 sieht deshalb vor, dass in der Vereinbarung eine von Abs. 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.

Anwendbar ist das Verantwortlichkeits- oder Staatshaftungsrecht immer dann, wenn Mitarbeitende eines Polizeikorps Handlungen vorgenommen haben. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob dies in einem Polizeieinsatz oder beispielsweise beim Einkauf von Polizeimaterial erfolgt.

Gegenüber Dritten gilt z. B. beim Einkaufen von Material selbstverständlich das Obligationenrecht; für die interne Haftung des handelnden Polizeimitarbeiters ist hingegen das Staatshaftungsrecht anwendbar.

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 Abs. 2 die Details geregelt, wie etwa die Anrechnung von Beiträgen Dritter (Gebühren, Bussen usw.). 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). Nicht zu verwechseln ist dieser Interkantonale Polizeidienst mit der nicht weiterverfolgten Interkantonalen Polizeieinheit.

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 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 Art. 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. Abs. 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 Entlöhnung 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; auf eine solche wird aber ausdrücklich verzichtet. 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 be-

stehen werden. Diese Unterschiede werden aber die Praxistauglichkeit dieser Lösung nicht tangieren.

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 Einsatzorts). 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 ausgegangen; die Vereinbarung kann aber eine andere Regelung treffen. Einen ungedeckten Schaden decken die Vereinbarungskantone in dem Verhältnis, wie ihnen vom Interkantonalen Polizeidienst im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre Leistungen erbracht wurden (Abs. 2). Besteht die Vereinbarung seit weniger als fünf Jahren, so wird auf die ganze Laufzeit abgestellt. Zu berechnen ist lediglich eine Verhältniszahl, welche das Verhältnis des Leistungsbezugs zeigt. Folgendes Beispiel illustriert dies:

Kanton	Leistungsbezug 2011	Leistungsbezug 2012	Leistungsbezug 2013	Durchschnitt der bezogenen Leistungen
Kanton A	40 000	60 000	50 000	50 000
Kanton B	100 000	100 000	100 000	100 000
Kanton C	25 000	50 000	75 000	50 000

Der Kanton B zahlt die Hälfte des ungedeckten Schadens, die Kantone A und C je einen Viertel.

Wenn die Verhältniszahl über eine fünfjährige Periode errechnet werden kann, können kurzfristige Schwankungen besser ausgeglichen werden. Für eine länger als fünf Jahre dauernde Periode wird es immer aufwendiger, die Zahlen zu eruieren.

Art.29 Finanz- und Rechnungswesen

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

Bei der vom Dienstkorps zu führenden Rechnung handelt es sich in der Regel um eine „kleine Buchhaltung“, die sich auf eine oder mehrere kantonale Buchhaltungen abstützt. Man geht von den Werten der kantonalen Buchhaltungen aus. Für die „kleine Buchhaltung“ sind folglich eigentliche Rechnungslegungsnormen wie z.B. HRM2 nicht notwendig. Wichtige Eckwerte der Rechnung bzw. des Budgets sind im folgenden Art. 30 festgehalten.

Das Rechnungsjahr entspricht dem Kalenderjahr, ausser es sei aufgrund der Art des Interkantonalen Polizeidienstes ein anderes Rechnungsjahr erforderlich.

Art.30 Abgeltung und Lastenausgleich; Investitionen

Abgeltungen und Lastenausgleich sollen fair, transparent und nachvollziehbar sein. Da die Abrechnung bzw. das Budget relativ einfach sind, wird als Basis bzw. „Zahlenlieferant“ keine hoch entwickelte Kosten- und Leistungsrechnung notwendig sein. Die für die Abrechnung bzw. das Budget benötigten Angaben stammen in der Regel aus den kantonalen Buchhaltungen. Zusätzliche Quellen oder „Hilfsrechnungen“ sind:

- Leistungserfassung: Falls Arbeitsstunden verrechnet werden, muss eine Leistungserfassung geführt werden. Die Arbeitsstunden sind transparent nachzuweisen.

- Abschreibungstabelle: Falls die Wertverminderung von Investitionen (in der Bilanz aktivierte Fahrzeuge, Mobilien, Gerätschaften und weiteres Anlagevermögen) in Form von Abschreibungs- und Zinskosten angerechnet werden soll, muss eine Abschreibungstabelle geführt werden. Nur so lassen sich die Abschreibungs- und Zinskosten nachvollziehen.

Der Kanton des Dienstkorps finanziert die Investitionen. Die Vereinbarungskantone tragen die Investitionen durch Übernahme von Abschreibungs- und Zinskosten gemäss ihren Leistungsbezügen (Abs. 3). Die Investitionen werden linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Buchwert der Anlagen wird auf der Basis der Jahresdurchschnittsrendite der zehnjährigen Bundesanleihen verzinst.

Wenn grosse Investitionen getätigt werden müssen, ist es möglich, in der Vereinbarung zu regeln, wie diese getragen werden, wenn ein Kanton aus der Vereinbarung austritt. Denkbar ist eine Regelung, wonach ein Kanton, der vor Ablauf von zwei Dritteln der Nutzungsdauer der Investition austritt, die Abschreibungs- und Zinskosten für die Hälfte der Restdauer gemäss dem durchschnittlichen Anteil seiner Leistungsbezüge zu tragen hat. Eine ähnliche Regelung ist auch bei einem späteren Beitritt denkbar: Für diesen Fall kann die Vereinbarung regeln, dass sich ein später beitretender Kanton „einkauft“, um damit den anderen Kantonen z.B. einen Teil der von diesen geleisteten Aufbauarbeiten entschädigt.

Art.31 Aufsicht

Ursprünglich stand im Raum, 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.

C. Vereinbarungen mit Nicht-Konkordatskantonen

Art.33 Abschluss oder Beitritt

Es soll möglich sein, dass auch Nicht-Konkordatskantone mit Vereinbarungskantonen eine Vereinbarung abschliessen oder dieser beitreten können. Die Vereinbarung richtet sich nach den Regeln des Konkordats. Ob ein Nicht-Konkordatskanton eine Vereinbarung abschliessen oder dieser beitreten kann, richtet sich nach seinem eigenen Recht.

V. ZUSTÄNDIGKEITEN UND ORGANE

Art.34 Kantonale Zuständigkeiten

Der Entwurf aus dem Jahr 2006 sah eine detaillierte, einheitliche 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 und die verfassungsmässige Ordnung durch das Konkordat geändert worden wäre. Deshalb wird auf eine solche staatspolitisch heikle und unnötige Regelung verzichtet.

Festgehalten ist im Konkordat lediglich der an sich selbstverständliche Grundsatz, dass sich die Zuständigkeit für Abschluss und Änderung des Konkordats und von darauf gestützten Vereinbarungen nach dem Recht jedes einzelnen Kantons richtet. Rein rechtlich könnte auf diesen selbstverständlichen Vorbehalt verzichtet werden. Angesichts der früheren, verworfenen Vorschläge und weil es um einen wichtigen Grundsatz geht, soll dieser im Konkordat ausdrücklich festgehalten werden.

Art.35 *Zentralschweizer Polizeidirektorinnen und -direktorenkonferenz (ZPDK)*

a) Allgemein

In Abs. 1 wird die Konferenz der Vorsteherinnen und Vorsteher der Sicherheits- bzw. Polizeidirektionen der Zentralschweiz auf Erlassebene erwähnt (vgl. auch 3. Kapitel, Grundsatz lit. E.). 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. Die Rechtsform ist eine Konferenz gestützt auf dieses Konkordat.

Abs. 2 regelt den Zweck der in Abs. 1 erstmals auf Erlassstufe konstituierten ZPDK.

Die Aufgaben im Rahmen dieses Konkordats gemäss Abs. 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.

Gemäss Abs. 4 ist die ZPDK beschlussfähig, wenn mindestens $\frac{2}{3}$ ihrer stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind. Wenn in dringenden Fällen eine Telefon- oder Videokonferenz notwendig ist, gilt die Teilnahme daran als Anwesenheit. Dies ist für die ZPKK (vgl. Art. 37) ebenso anwendbar. Unter Vorbehalt von Abs. 5 kann die Präsidentin oder der Präsident in dringenden Fällen Präsidialentscheide fällen. In der gemäss Abs. 3 lit. c zu erlassenden Geschäftsordnung der ZPDK sollte statuiert werden, dass ein solcher Entscheid den anderen Mitgliedern umgehend bekannt gemacht wird.

In Abs. 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. 36 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 Abs. 5 verwiesen wird, sind Präsidialentscheide nicht möglich.

Auf die in einer Vernehmlassung von einem Kanton vorgeschlagene schriftliche Stimmabgabe soll verzichtet werden; solche wichtigen Beschlüsse müssen nach einer Diskussion erfolgen, an der alle teilgenommen haben. Möglich ist hingegen die Beschlussfassung auf dem Zirkularweg, sofern kein Mitglied eine Sitzung verlangt (Abs. 6).

Art.36 *b) bei Unterstützungseinsätzen*

Vgl. betreffend Abs. 1 die Ausführungen in der Einleitung zu Abschnitt II. (Unterstützungseinsätze) sowie die Bemerkungen zu Art. 6. Betreffend Abs. 2 kann ebenfalls auf die Einleitung zu Abschnitt II. verwiesen werden. „Andere Kantone“ gemäss lit. a und b sind Nicht-Konkordatskantone (e contrario Art. 2 Ziff. 1).

Gemäss Abs. 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. 45 zum Zug.

Art.37 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. Eine Vertretung soll in dieser Konferenz – ebenso wenig wie in der ZPDK – nicht möglich sein, ausser im Verhinderungsfall durch den formellen Stellvertreter oder die formelle Stellvertreterin, wie das auch in der ZPDK möglich sein soll. ZPDK und ZPKK regeln das Nähere in ihrer Geschäftsordnung.

VI. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art.38 Depositär

Im Konkordat wird ein fester Depositär bestimmt; ihr gegenüber sind die Erklärungen (namentlich Beitritt und Kündigung) abzugeben und sie hat diese gegenüber den Partnern und dem Bund zu notifizieren. Die entsprechende Staatskanzlei ist Dreh und Angelpunkt für alle Fragen rund um das Konkordat sowie die darauf basierenden Vereinbarungen. Konkordat und Vereinbarungen hängen zusammen. Mit der Festlegung eines Orts, wo sich die aktuellsten Versionen v.a. der Vereinbarungen befinden, erfolgt eine Dienstleistung für alle Kantone (Abs. 1). Analoges gilt für die wichtigen Akten der ZPDK und der ZPKK (Abs. 4).

Mit Art. 38 wird nicht nur Klarheit geschaffen, sondern – angesichts von Personalwechsellern auf Regierungs-, Kommandanten- und Verwaltungsstufe – auf längere Sicht auch Stabilität.

Die Bestimmung einer Depositär ist somit notwendig: Allerdings ist es unerheblich, welche Staatskanzlei eines Kantons diese Funktion übernimmt. Der Kanton Nidwalden hat sich hierfür bereit erklärt. Aus heutiger Sicht spricht für den Kanton Nidwalden der Umstand, dass das ZRK-Sekretariat dort angesiedelt ist und Vertragsanpassungen in der Regel mit Unterstützung des ZRK-Sekretariats vorgenommen werden. Der Kanton Nidwalden ist aber offen, wenn ein anderer Kanton die Depositär-Funktion übernehmen möchte.

Art.39 bis 44 Inkrafttreten, Geltungsdauer, Beendigung

Vorgeschlagen wird, dass es für das Inkrafttreten des Konkordats des Beitritts 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 Entwurfs 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 Ende 2018 (Art. 42 Abs. 2). Mit diesem erstmaligen Kündigungstermin ist eine Zeitdauer garantiert, nach der eine Basis an Erfahrungen besteht, die eine Beurteilung erlaubt.

Das Konkordat ist die Grundlage, auf der die Kantone Vereinbarungen abschliessen können. Entsprechend muss auch die Frage beantwortet werden, was mit diesen Vereinbarungen geschieht, wenn das Konkordat gekündigt wird. Art. 42 Abs. 3 hält fest, dass ohne anderslautenden Beschluss die Vereinbarungen bestehen bleiben und das (gekündigte) Konkordat ihre Grundlage bleibt. Ein analoger Fall findet sich in Art. 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 Art. 42 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.

Der Vorbehalt in Abs. 3 („ohne anderslautenden Beschluss“) bezieht sich auf die Möglichkeit, wenn je nach kantonalem Recht (vgl. Art. 34) ein Parlament auch für den Abschluss von Ver-

einbarungen zuständig ist.

Art.45 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. 36 Abs. 3).

4. Kostenfolgen

Dem Kanton Obwalden entstehen aus dem Konkordat keine direkten Mehrkosten. Finanzielle Folgen ergeben sich erst aus konkreten Einsätzen oder aus Vereinbarungen, welche gestützt auf das Konkordat abgeschlossen werden und können erst dann abgeschätzt werden.

5. Zuständigkeit und Referendum

Nach Art. 70 Ziff. 13 KV fällt der Entscheid über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen und Konkordaten, unter Vorbehalt des Finanzreferendums, in die Zuständigkeit des Kantonsrats. Da sich das vorliegende Konkordat auf keine bisherige kantonale Rechtsgrundlage mit Ermächtigung an den Regierungsrat stützen kann, ist der Kantonsrat für den Beitritt zuständig.

Der Beitritt zum Konkordat hat grundsätzlich keine direkten finanziellen Folgen für den Kanton. Finanzielle Folgen können jeweils erst im Rahmen von konkreten Einsätzen oder gestützt auf Vereinbarungen abgeschätzt werden. Mit dem Beitrittsbeschluss fallen allfällige Ausgaben in die Ausgabenbefugnis des Regierungsrats.

Der Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zum Konkordat untersteht dem fakultativen Finanzreferendum, da die daraus entstehenden Kosten nicht abschätzbar sind.

Beilagen:

- Konkordatstext
- Beschlussesantrag