



**Kantonsratsbeschluss
betreffend den Beitritt zum Konkordat vom 6. November 2009
über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz
(Polizeikonkordat Zentralschweiz)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 5. Februar 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Kantonsratsbeschluss betreffend den Beitritt zum Konkordat vom 6. November 2009 über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	1
2.	Vorbemerkungen	2
3.	Projekt Polizei XXI	3
4.	Auswirkungen des Konkordatsbeitritts auf das geltende kantonale Recht	4
5.	Politische Würdigung des Polizeikonkordats Zentralschweiz	4
6.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	5
7.	Antrag	6

1. In Kürze

Zentralschweizer Kantone intensivieren die Zusammenarbeit im Polizeibereich

Die Bevölkerungszahl in den Kantonen der Zentralschweiz wächst stetig. Immer mehr Firmen lassen sich dort nieder und schaffen Arbeitsplätze. Die Polizei muss aufgrund dieses Wachstums sowie neuer gesetzlicher Aufgaben deutlich mehr Leistungen für die öffentliche Sicherheit erbringen. Die Zentralschweizer Polizeikorps wollen deshalb noch enger zusammenarbeiten.

Immer mehr Leute ziehen in die Zentralschweizer Kantone. Sie finden dort attraktive Wohnlagen oder eine Arbeitsstelle. Mit der Bevölkerung wächst auch die Zahl der Firmen und der Fahrzeuge. Aufgrund neuer Gesetze kommen neue Aufgaben oder höhere Anforderungen auf die Polizeikorps zu. Um trotzdem die öffentliche Sicherheit gewährleisten zu können, sehen sich die Kantone veranlasst, im Bereich der Polizei enger zusammenzuarbeiten. Auch ist die Polizei vermehrt mit Herausforderungen wie der Internetkriminalität, mit Datenschutzaufgaben oder mit neuen Qualitätsstandards zum Beispiel der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung konfrontiert. Die Polizeiarbeit verlangt zunehmend eine Spezialisierung in einzelnen Aufgabenbereichen sowie eine engere Zusammenarbeit beispielsweise bei der Erneuerung der Funksysteme oder der Harmonisierung der Informatik. Die Aufgaben der Polizei werden also immer komplexer und vielfältiger. Eine noch engere und intensivere Zusammenarbeit der Zentralschweizer Polizeikorps stellt eine Chance dar, dieser Entwicklung zu begegnen.

Synergien besser nutzen

Ziel der verstärkten Polizeiarbeit ist es, Synergien zu nutzen, damit Polizeiangehörige in gewissen Bereichen entlastet und somit Ressourcen für vermehrte Aussendienst- oder neue Vollzugsaufgaben geschaffen werden können. Zusätzlich soll durch die engere Zusammenarbeit Sachaufwand eingespart werden. Neben diesen Vorteilen kann durch die Zusammenarbeit auch eine Harmonisierung auf einem einheitlich hohen Qualitätsniveau gewährleistet werden.

Grundidee von Polizei XXI als Basis

Das Projekt Polizei XXI sieht eine sehr enge Zusammenarbeit der Polizeikorps vor sowohl im operativen Bereich wie auch bei der Logistik und der Ausbildung. Diese Form der Zusammenarbeit bedeutet für die einzelnen Polizeikorps jedoch, dass sie etwas an Eigenständigkeit einbüßen, weil sie nicht mehr über alle Spezialistinnen und Spezialisten oder alle Mittel eigenständig und direkt verfügen können. Auf der anderen Seite übernehmen Korps, welche gewisse Spezialaufgaben im Sinne eines Kompetenzzentrums erbringen, die Verantwortung für alle Vereinbarungspartnerinnen und -partner. Insofern führt die verstärkte Zusammenarbeit nicht zwangsläufig zu einem Verlust an Souveränität, sondern zu einer qualitativen Weiterentwicklung und zur zeitgemässen Ausgestaltung des Föderalismus.

Das Konkordat regelt nicht, in welchen konkreten Aufgabenbereichen die Kantone künftig zusammenarbeiten werden. Hier haben die Kantone Gestaltungsspielraum. Die einzelnen Kantone entscheiden selber, in welchen Bereichen sie auf der Basis von Vereinbarungen zusammenarbeiten möchten.

Folgen für die Zuger Polizei

Der Beitritt zum neuen Polizeikonkordat hat für die Zuger Polizei vorerst weder personelle noch finanzielle Auswirkungen. Erste Kooperationen sind in Vorbereitung bezogen auf die Uniformierung und Ausrüstung, auf die Zusammenarbeit im Bereich des Ordnungsdienstes und der anspruchsvollen Interventionen sowie längerfristig im Bereich der Einsatzleitzentralen. Mit ersten konkreten Umsetzungen dürfte frühestens ab dem Jahr 2013 zu rechnen sein.

2. Vorbemerkungen

Über die Vorlage informieren Sie sowohl der beiliegende Wortlaut des Konkordats vom 6. November 2009 als auch der ausführliche Bericht der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK) vom 6. November 2009. Dieser Bericht ist so abgefasst, dass er in allen Zentralschweizer Kantonen gleichlautend verwendet werden kann. Der Regierungsrat verweist deshalb vollumfänglich auf diesen Bericht sowie auf die ihm beigefügte synoptische Darstellung der im Vernehmlassungsverfahren eingebrachten Bemerkungen und der Verarbeitung. Der Bericht der ZPDK samt Anhang ist Bestandteil unseres vorliegenden Berichts und Antrags. Zusätzlich ergänzt der Regierungsrat den Bericht der ZPDK mit den Auswirkungen des Konkordatsbeitritts auf das geltende kantonale Recht, mit einer politischen Würdigung des neuen Polizeikonkordats Zentralschweiz sowie mit den finanziellen und personellen Auswirkungen.

Die Konkordatskommission hat zum damaligen Entwurf Stellung genommen.

3. Projekt Polizei XXI

Die "Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz" (USIS) war Ende der Neunzigerjahre ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen. Ziel dieses Projekts war es, das gesamte System der inneren Sicherheit der Schweiz zu überprüfen, Mängel des damaligen Systems aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen. Im Jahre 2004 wurde das Projekt USIS abgeschlossen.

Die Polizeihöhe liegt in der Schweiz bei den Kantonen. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) das Projekt Polizei XXI ausgearbeitet. Dieses sieht eine sehr enge Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikorps im Rahmen der vier Polizeikonkordate vor. Diese Zusammenarbeit im operativen Bereich muss ergänzt werden durch Kooperationen in der Logistik und der Ausbildung.

Nachdem die KKJPD und die KKPKS das Projekt Polizei XXI verabschiedet hatten, galt es, eines der vier bestehenden Polizeikonkordate als Pilotkonkordat zu gewinnen. Die Zentralschweizer Kantone erklärten sich bereit zu prüfen, unter welchen staats- und verwaltungsrechtlichen, finanz- und personalrechtlichen sowie polizeistrategischen und operationellen Voraussetzungen das Projekt Polizei XXI umgesetzt werden könnte mit dem Ziel, die Zusammenarbeit der Polizei zu verstärken. Die KKJPD war bereit, dieses Projekt zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das Projekt Polizei XXI im Wesentlichen folgende Ziele:

- a) mit einer vertieften interkantonalen Zusammenarbeit im Zentralschweizer Polizeikonkordat soll das föderalistische Polizeiwesen zeitgemäss gestaltet werden;
- b) die polizeiliche Grundversorgung im Bereich Ordnung und Sicherheit soll nach wie vor durch die kantonalen Polizeikorps entsprechend den örtlichen Anforderungen und Bedürfnissen gewährleistet werden;
- c) hingegen sollen Spezialversorgungen im ganzen Konkordatsraum gemeinsam auf hohem Niveau ausgestaltet und die dadurch erzielten Synergien zur Stärkung der Sicherheit der Bevölkerung und zur Bildung von Schwerpunkten in anderen polizeilichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden.

Im Wissen darum, dass die Umsetzung des Projekts Polizei XXI mit erheblichem Aufwand verbunden ist und sich auch Fragen grundlegender Natur stellen, zeigt sich die ZPDK davon überzeugt, dass nur auf diesem Weg die nötigen Synergien gewonnen und ein Minderaufwand im Sachaufwandbereich freigemacht werden kann. Mit dem vorliegenden Polizeikonkordat Zentralschweiz sollen die Grundsätze und Formen der Polizei-Zusammenarbeit in einem rechtssetzenden Konkordat generell-abstract geregelt werden.

4. Auswirkungen des Konkordatsbeitritts auf das geltende kantonale Recht

Für die Zentralschweiz besteht bereits seit 1978 ein Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit. Diesem gehören seit 1995 alle Zentralschweizer Kantone an. Dieses bestehende Konkordat bezweckt die polizeiliche Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfe bei Katastrophen, Gewaltverbrechen, schweren aufrührerischen Angriffen gegen Personen und Eigentum und bei gemeinsamen vereinbarten Kontrollen sowie bei Grossanlässen. Es ist damit auf ausserordentliche Fälle und nicht auf den Polizeialltag ausgerichtet. Das bestehende Konkordat stellt als eigentliches "Nothilfe-Konkordat" eine gute Grundlage dar für die Zusammenarbeit in ausserordentlichen Fällen. Die steigenden fachlichen Anforderungen stellen vorab die kleinen und mittelgrossen Polizeikorps der Zentralschweiz zunehmend vor Herausforderungen, welche dazu führten, die Polizei-Zusammenarbeit in Bereichen der polizeilichen Spezialversorgung zu intensivieren. Auf der Basis des bisherigen Konkordats kann eine dauernde Zusammenarbeit in gewissen polizeilichen Aufgabengebieten nicht ausreichend abgestützt werden. Das neue Polizeikonkordat Zentralschweiz soll nun die rechtliche Grundlage bilden für künftige Zusammenarbeitsformen. Die Kantone beschliessen in separaten Vereinbarungen, in welchen konkreten Aufgabengebieten sie zusammenarbeiten wollen.

Der Beitritt zum Zentralschweizer Polizeikonkordat wirkt sich auf das geltende kantonale Recht insofern aus, als dadurch das bestehende Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 25. August 1978 (BGS 511.1) hinfällig wird. Der gleichlautende Kantonsratsbeschluss vom 5. Juli 1979 ist deshalb auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Konkordats aufzuheben.

Andere Auswirkungen auf das bestehende kantonale Gesetzesrecht hat das neue Polizeikonkordat Zentralschweiz nicht.

5. Politische Würdigung des Polizeikonkordats Zentralschweiz

Die Polizei hat zunehmend mehr Leistungen für die öffentliche Sicherheit zu erbringen. Die Zentralschweiz bietet attraktive Wohnlagen und Arbeitsplätze an und ist deshalb eine Wachstumsregion. Die Bevölkerungszahl, die Zahl der Firmen und der Fahrzeuge wächst. Nebst diesen quantitativen nehmen gleichzeitig auch die qualitativen Anforderungen an die Polizeiarbeit zu; zu denken ist hier etwa an die Internetkriminalität, an Datenschutzaufgaben oder an neue Qualitätsstandards der Polizeizusammenarbeit wegen den Schengen-Anforderungen oder der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung, um nur einige wenige Herausforderungen zu erwähnen. Auch verlangt die heutige Polizeiarbeit zunehmend eine Spezialisierung, dies nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Erneuerung der technischen Infrastruktur, etwa durch die Erneuerung der Funksysteme oder die Harmonisierung der Informatik-Mittel. Die engere und intensivere Zusammenarbeit der Zentralschweizer Polizeien ist deshalb angesichts der heute zunehmend komplexen und vielfältigen Aufgaben, deren Erfüllung der Polizei aufgetragen ist, und der dafür zur Verfügung stehenden beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen ein Gebot der Stunde. Deshalb begrüssen wir die geplante intensive Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone im Polizeibereich.

Ziel der verstärkten Polizei-Zusammenarbeit ist es, die heutigen anspruchsvollen und vielfältigen Polizeiaufgaben bestmöglich und unter Ausreizung der möglichen Synergien zu bewältigen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist somit nicht, zu Lasten der Polizei Personal zu sparen, sondern das dank verstärkter Zusammenarbeit resultierende Synergiepotenzial vielmehr wieder in die Polizeiarbeit zu investieren, um die quantitativ und qualitativ steigenden oder um neue Polizeiaufgaben zu bewältigen. Auch dies macht die Verwirklichung dieses Vorhabens für alle Beteiligten anspruchsvoll.

Nebst den Vorteilen der Zusammenfassung bestimmter Bereiche der polizeilichen Aufgabenerfüllung sind jedoch auch Nachteile nicht unerwähnt zu lassen. Abgesehen vom Unterstützungseinsatz haben die anderen Formen der Zusammenarbeit faktisch eine Zentralisierung der polizeilichen Aufgabenerfüllung zur Folge. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Zentralisierung in bestimmter Hinsicht die Nähe zum Stammkorps beeinträchtigen. Bislang kurze Wege können in gewissen polizeilichen Aufgabenbereichen dahinfliegen.

Insgesamt ist jedoch nicht zu übersehen, dass jedes Polizeikorps als Folge der Grundidee von Polizei XXI, nämlich die Zusammenarbeit auf der Suche nach gemeinsamen Lösungen zu verstärken, etwas an Eigenständigkeit abgibt, dafür aber in einzelnen Kompetenzbereichen für den ganzen Konkordatsraum oder für Teile davon neue Verantwortung übernimmt. Dies ist letztlich kein Verlust an Souveränität, sondern eine zeitgemässe Ausgestaltung und Stärkung des Föderalismus. Diese Erkenntnis ist für die weitere konkrete Umsetzung des Konkordats wichtig.

Abgesehen von den Unterstützungseinsätzen, für welche das Konkordat direkt anwendbar ist, ist das Polizeikonkordat gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 5) bewusst allgemein als Grundkonkordat ausgestaltet. Es regelt also ausdrücklich nicht, in welchen konkreten Aufgabenbereichen die Kantone zusammenarbeiten. Dies beschliessen die Kantone in separaten Vereinbarungen. Ob, in welchen Bereichen und in welcher Form die Kantone zusammenarbeiten, wird mit der Zustimmung zu diesem Konkordat nicht beschlossen. Das heisst, die rechtliche Ausgestaltung der einzelnen Vereinbarungen ist Sache der Kantone. Ihnen kommt in diesem Bereich somit ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Abschluss und Änderungen der auf dieses Konkordat gestützten Vereinbarungen richten sich nach dem Recht jedes einzelnen Kantons. Rechtssetzende Vereinbarungen unterliegen somit nach Zuger Recht (§ 41 Bs. i Kantonsverfassung) der Genehmigung des Kantonsrats, während der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen, die nicht neues Recht schaffen, sondern lediglich bestehendes Recht vollziehen, in die Zuständigkeit des Regierungsrats fallen.

Der Regierungsrat unterstützt die eingeleiteten Schritte für eine intensivere Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone und begrüsst deshalb auch das vorliegende Konkordat.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Zustimmung zum neuen Polizeikonkordat hat keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen. Sollten künftige separate Vereinbarungen solche haben, müsste der Kantonsrat im Falle von rechtssetzenden Vereinbarungen im Rahmen entsprechender Vorlagen die erforderlichen Mittel bewilligen. Bei Vereinbarungen, deren Abschluss in die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt, müssten die erforderlichen Mittel budgetiert bzw. ab dem Jahr 2012 in das Globalbudget und in den Leistungsauftrag aufgenommen werden. Das Ziel der Zusammenarbeit sollte zu Kosteneinsparungen durch Synergien führen.

7. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen den Antrag:

Es sei auf die Vorlage Nr. 1909.2 - 13337 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 5. Februar 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

- Bericht vom 6. November 2009 zum Konkordat mit Anhang