115

Karl Hartmann

Problemkatalog

21.6.2002

**Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Rahmen eines Vertrages zwischen den Zentralschweizer Kantonen (Pilotkonkordat)**

---

In Zukunft (ab 1. Januar 2003?) sollen auf dem Gebiet der Zentralschweiz (Kantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Luzern sowie Zug) bestimmte polizeiliche Aufgaben auf der Grundlage des Projekts Polizei XXI durch speziell dafür zuständige Polizeikräfte wahrgenommen werden. Die regionale, d.h. überkantonale, Erfüllung von Polizeiaufgaben wird die folgenden Bereiche (sog. Strategischen Geschäftsfelder) betreffen: Prävention, Strassenverkehr, Ermittlungen, Spezialeinsätze. In Frage stehen zwei Lösungsmodelle: einerseits das System der unterstellten Konkordatseinheit, anderseits die Uebertragung der Aufgaben auf ein Servicezentrum. Zu beachten sind allfällige Schnittstellen, namentlich zu den Projekten USIS (Ueberprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) und EffVor (Effizienzvorlage) des Bundes.

## I. Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung

1. Die rechtliche Regelung ist in einer interkantonalen Vereinbarung (Vertrag) zu treffen. Art. 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) anerkennt das Recht der Kantone, untereinander Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen; sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen (Abs. 1). Solche Verträge zwischen den Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen (Abs. 3).

2. a) Verträge zwischen Kantonen sind öffentlichrechtlicher Natur: Sie regeln Gegenstände, die in den – autonomen oder übertragenen – Wirkungsbereich der Kantone fallen. Mit ihrer Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit stellen sie den wichtigsten Anwendungsfall des kooperativen Föderalismus dar (sog. horizontaler kooperativer Föderalismus).

b) Es wird unterschieden zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden interkantonalen Verträgen, wobei die Trennungslinie allerdings nicht scharf verläuft und auch Mischformen vorkommen.

Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Kantonen, indem sie bezüglich eines konkreten Sachverhaltes die gegenseitigen Rechte und Pflichten umschreiben. Rechtsetzende Vereinbarungen haben eine *Rechtsvereinheitlichung* zwischen zwei oder mehreren Kantonen zum Ziel, d.h. sie stellen im betreffenden Bereich generell-abstrakte Regeln auf, die in allen (angeschlossenen) Kantonen gelten sollen. Sie sind unmittelbar rechtsetzend, wenn sie für die unterstehenden Bürger direkt anwendbar sind, und mittelbar rechtsetzend, wenn sie die beteiligten Kantone, nicht aber deren Bürger direkt verpflichten (und berechtigen).

In der Bundesverfassung von 1874 (aBV) heissen Verträge zwischen Kantonen auch Verkommnisse (Art. 7 aBV) oder Konkordate (Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 aBV). In der neuen Bundesverfassung finden sich beide Ausdrücke nicht mehr. Im Folgenden wird die Bezeichnung *Konkordat* beibehalten.

3. Als Vertragspartner treten Kantone und Halbkantone auf. Aus vertikaler Sicht ist Folgendes zu beachten:

a) Unter der Bundesverfassung von 1874 konnte der Bund einer interkantonalen Vereinbarung grundsätzlich nicht beitreten. Eine Ausnahme bildete das Bestehen einer parallelen Bundeskompetenz, was etwa bei der Uebereinkunft vom 23. Juni 1909 zwischen dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und den Polizeidirektionen sämtlicher Kantone betreffend die Polizeitransporte (SR 354.1) der Fall war.

Nach der neuen Bundesverfassung kann sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen zwischen Kantonen beteiligen (Art. 48 Abs. 2 BV). Die Bestimmung entspricht inhaltlich (nicht wörtlich) Art. 39 Abs. 2 des Entwurfs 1996. Hiezu hielt die bundesrätliche Botschaft vom 20. November 1996 fest, ein Beitritt des Bundes zu rechtsetzenden Konkordaten komme nur in Betracht, wenn diese Möglichkeit in der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung angelegt sei. Bei nicht

rechtsetzenden Verträgen lasse das Verfassungsrecht einen weiteren Raum. Auf vertraglicher Grundlage könnten auch gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden, doch blieben diese auf Beratungs-, Koordinations- und Planungsaufgaben beschränkt; Entscheidungskompetenzen könnten ihnen nicht übertragen werden (BBl 1997 I 214).

b) Neben Kantonen und Halbkantonen kommen als Vertragspartner auch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder mit öffentlichen Aufgaben betraute juristische Personen des Privatrechts in Frage. Ebenso können *Gemeinden* beteiligt sein, vorausgesetzt, dass ihnen die betreffende Materie zur selbständigen Erledigung zugewiesen ist.

## II. Zum Pilotkonkordat Zentralschweiz

### A. Die Polizeihoheit der Kantone

4. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten; sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 BV). Wie die bereits zitierte bundesrätliche Botschaft zum (unverändert übernommenen) Art. 53 Abs. 1 des Entwurfs 1996 festhält, geht diese Verfassungsnorm vom Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet aus (Polizeihoheit); sie bestimme die Sorge für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten. Die gewählte Formulierung sei adäquater Ausdruck der Querschnittsfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen. Die Beschränkung auf die bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stelle sicher, dass auf diesem Weg keine neue, umfassende Bundeskompetenz geschaffen werde, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde (BBl 1997 I 237).

Nicht unerwähnt sei in diesem Zusammenhang Art. 52 BV (Schutz der verfassungsmässigen Ordnung), der laut der erwähnten Botschaft für sich keine Pflicht zur interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination beim polizeilichen Schutz der

Bevölkerung begründet, die über die allgemeine Beistandspflicht gemäss Art. 44 BV hinausgeht (vgl. BBl 1997 I 220).

### B. Die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz

5. Zwischen den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern und Zug besteht zurzeit das *Konkordat vom 25. August 1978 über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz*. Es bezweckt die polizeiliche Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe bei Katastrophen, Gewaltverbrechen, schweren aufrührerischen Angriffen gegen Personen und Eigentum, gemeinsam vereinbarten Kontrollen verkehrs- und kriminalpolizeilicher Art sowie bei Grossanlässen (Art. 2 Abs. 1). Das Konkordat betrifft vorab die gegenseitige Hilfeleistung. Diese hat sich gemäss Art. 2 Abs. 2 auf jene Ereignisse zu beschränken, die infolge ihres ausserordentlichen Umfangs oder ihres grenzüberschreitenden Charakters durch die Polizeiorgane des betroffenen Kantons nicht allein bewältigt werden können.

Die vorliegend geplante Regionalisierung geht demnach über das bestehende Konkordat hinaus. Auch hier wird aber zu prüfen sein, ob, weshalb und wieweit eine interkantonale Lösung erforderlich ist.

6. Nach den zur Verfügung stehenden Unterlagen besteht eine *Zentralschweizerische Polizeischule* mit Sitz in Luzern, der das Zentralschweizer Polizeikonkordat die Ausbildung von Anwärtern auf den Polizeiberuf übertragen hat.

7. Es wird zu prüfen sein, ob (weitere) Vereinbarungen – und zwar auch unter den einzelnen beteiligten Kantonen oder mit Dritten – bestehen, die in das neue Konkordat einzubeziehen sind oder denen, etwa zur Vermeidung von Kollisionen, Rechnung zu tragen ist. Auch darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Konkordat gemäss Beschluss der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) als Vorbild für andere ähnliche Konkordate dienen soll (*Pilotkonkordat*).

## C. Zum Inhalt des Pilotkonkordats

8. a) Wie im Arbeitspapier vom 4. Juni 2002 dargelegt, sind die Inhalte der Strategischen Geschäftsfelder allgemein (bzw. abstrakt) gehalten und bedürfen der Konkretisierung. Zwangsläufig gehen auch die folgenden Ausführungen nicht ins Detail, und es kann, entsprechend, (noch) nicht gesagt werden, welches Lösungsmodell sich aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht besser eignet und was bei der Auswahl und Ausgestaltung besondere Aufmerksamkeit erheischt.

b) Konkordatsgegenstand bildet die Regionalisierung polizeilicher Arbeit in den bereits genannten Strategischen Geschäftsfeldern. Es geht somit um die Koordination bzw. „Rationalisierung" von Verwaltungstätigkeit. Dementsprechend steht ein *rechtsgeschäftliches* Konkordat im Vordergrund.

c) Bei der Uebertragung von Aufgaben auf ein Servicezentrum gibt es m.E. folgende Möglichkeiten:

(1) Das Zentrum wird von einem einzigen Kanton als Leistungserbringer geführt und bleibt dessen Gesetzgebung unterstellt. Im Konkordat sind die betreffenden Leistungen zu umschreiben und die Abgeltung zu regeln.

(2) Das Servicezentrum wird regionalisiert, d.h. auf Konkordatsebene als selbständige Einrichtung des öffentlichen Rechts geschaffen. Die rechtliche Regelung könnte sich nach der *Interkantonalen Rahmenvereinbarung* (BBl 2002, 2574) richten, wie sie in der Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs (BBl 2002, 2291) vorgeschlagen wird. Oder sie kann sich allenfalls am Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat orientieren. Als Vorbild in Betracht kommen unter Umständen auch Lösungen in andern Polizeikonkordaten. Hier bereits auf Details einzugehen, wäre verfrüht.

(3) Denkbar ist auch eine Mischform, indem zwei oder mehr Kantone sich zur Schaffung eines solchen Zentrums zusammenschliessen.

d) Analog lässt sich wohl auch bei der unterstellten Konkordatseinheit vorgehen. Soweit es um den Einsatz von Polizeikräften geht, dürften sich allerdings zusätzliche und teils heikle Fragen stellen, namentlich in personalrechtlicher Hinsicht sowie bezüglich der Haftung. Diese bilden Gegenstand eines andern Papiers und werden hier daher nicht näher behandelt.

Je nachdem, ob es sich bei der Konkordatseinheit um eine dauernde Einrichtung handelt oder deren Angehörige beim angestammten Korps verbleiben und im Bedarfsfall (Einsatz, auch Ausbildung ?) zusammengezogen werden, ergeben sich unterschiedliche rechtliche Probleme.

9. Die einzelnen Strategischen Geschäftsfelder bedürfen, wie gesagt, der inhaltlichen Konkretisierung. Das Folgende beschränkt sich deshalb auf allgemeine Hinweise (vgl. im Uebrigen die Ausführungen im Arbeitspapier vom 4. Juni 2002, die hier nicht wiederholt werden).

a) Bei der Prävention wird u.a. der Status der bestehenden Polizeischule in die Betrachtungen einzubeziehen und dabei zu prüfen sein, ob das Ausbildungsangebot erweitert und allenfalls andere Dienste angegliedert werden sollen. Als Modell dürfte ein (wohl regional verselbständigtes) Servicezentrum in Frage kommen.

Beachten: Schnittstellen zur Grundversorgung. Prüfen: Einbezug von Stadt- und Gemeindepolizeien (besonders als Leistungsbezüger), Zusammenarbeit mit andern Konkordaten.

b) Beim Geschäftsfeld Strassenverkehr ist Art. 57a SVG (SR 741.01) zu beachten. Darnach sind auf Autobahnen und Autostrassen für den Polizeidienst nach Anhören der Kantone Zuständigkeitsabschnitte zu bilden, die grundsätzlich mit den Strassenunterhaltsabschnitten übereinstimmen (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung besorgt die zuständige Autobahnpolizei auf ihrem Abschnitt unabhängig von den Kantonsgrenzen den Ordnungs- und Sicherheitsdienst und die polizeiliche Fahndung sowie bei Straftaten jeder Natur die unaufschiebbaren Massnahmen, die auf Autobahngebiet vorzunehmen sind; bei Straffällen veranlasst sie unverzüglich die Organe des Gebietskantons zu den weiteren Massnahmen.

Besteht darüber hinaus Bedarf nach Regionalisierung? Kann gegebenenfalls auf Einrichtungen zurückgegriffen werden, die aufgrund von Art. 57a SVG schon bestehen?

c) Im Bereich der Ermittlungen ist den Schnittstellen zur Strafjustiz und einer allfälligen Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf Bundesebene Rechnung zu tragen. Zumindest vorläufig (vorübergehend?) kommen unter Umständen pragmatische Lösungen in Frage, eventuell gestützt auf das Konkordat vom 5. November 1992 über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen (SR 351.71) oder aufgrund anderer interkantonaler Abmachungen.

Gerade in diesem Geschäftsfeld scheint wichtig zu wissen, was regionalisiert werden sowie ob und wieweit damit eine Rechtsvereinheitlichung einhergehen soll.

d) Die Regionalisierung der Spezialeinsätze scheint (mir) eine weitgehend politische Angelegenheit zu sein. Prima vista dürfte am ehesten ein Zusammenzug der Polizeikräfte im Einzelfall in Betracht kommen. Ausbildung und Ausrüstung lassen sich möglicherweise im Geschäftsfeld Prävention unterbringen.

## III. Zum weiteren Vorgehen

10. In einem ersten Schritt sollten die einzelnen *Geschäftsfelder konkretisiert* und gestützt hierauf Schlüsse bezüglich der Regionalisierung gezogen, d.h. Konkordatsthesen aufgestellt werden. Darin einzubeziehen sind die rechtlichen Probleme (mit Aufzeigen der sich anbietenden rechtlichen Strukturen) sowie die vertikalen und horizontalen Schnittstellen, in groben Zügen aber auch der weitere Vertragsinhalt, wie etwa Konkordatsorgane, Inkrafttreten, Kündigung, Beitritt weiterer Partner. Ich sehe davon ab, hier, gewissermassen im luftleeren Raum, näher auf die Probleme einzugehen.

11. Es fragt sich, wer anschliessend (grundsätzlich) über das Umsetzen der Thesen befinden soll: Einbezug der Fachdirektoren (der ganzen Schweiz oder der Zentralschweiz), der Zentralschweizer Regierungskoferenz oder von Parlamentsvertretungen (z.B. Geschäftsprüfungskommissionen)?

Die Frage erscheint deshalb bedeutungsvoll, weil das Demokratieprinzip in Frage steht: einerseits, soweit es um Rechtsvereinheitlichung gehen sollte, anderseits aber

auch, soweit es um die Befugnisse der kantonalen Parlamente, sei es beim Konkordatsbeitritt, sei bei der späteren Kontrolle, geht.

12. Die weiteren Schritte werden anschliessend festzulegen sein, und sie können je nach Kanton verschieden sein. Aus verfassungsrechtlicher Sicht lässt sich mit Bezug auf den Konkordatsabschluss Folgendes sagen:

a) Im Kanton Uri hat der Regierungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit rechtsgeschäftliche und vollziehende Konkordate abzuschliessen (Art. 97 Abs. 2 lit. d KV). Rechtsetzende Konkordate müssen vom Landrat genehmigt werden (Art. 93 lit. a KV). Konkordate des Landrates unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 25 Abs. 2 lit. b KV).

b) Im Kanton Schwyz prüft der Kantonsrat alle Verkommnisse und Verträge mit andern Kantonen und Staaten und verwirft oder genehmigt dieselben (§ 42 KV). Alle vom Kantonsrat ratifizierten Verträge mit andern Staaten unterliegen dem (m.E. fakultativen) Referendum (vgl. § 31 Abs. 1 KV).

c) Im Kanton Obwalden fällt der Entscheid über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 70 Ziff. 13 KV). Ob hiergegen das Referendum ergriffen werden kann (vgl. Art. 59 KV), bedarf der Prüfung.

d) Im Kanton Nidwalden genehmigt der Landrat interkantonale Verträge mit rechtsetzendem Inhalt (Art. 60 Abs. 2 KV in Verbindung mit Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 der gleichen Bestimmung). Für andere interkantonale Verträge richtet sich die Zuständigkeit nach der Finanzkompetenz; vgl. Art. 61 Ziff. 4 und Ziff. 9 KV (Landrat) sowie Art. 65 Abs. 2 Ziff. 9 KV (Regierungsrat). Die vom Landrat genehmigten interkantonalen Verträge unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 KV). Zu beachten wird das (obligatorische) Finanzreferendum sein (Art. 52 Ziff. 4 in Verbindung mit Art. 61 Ziff. 4 KV).

e) Im Kanton Luzern beschliesst der Grosse Rat mit Dekret sowohl den Beitritt zu Konkordaten als auch den Austritt, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz oder Dekret als zuständig erklärt wird (§ 50 KV); der Regierungsrat schliesst im Rahmen

seiner Zuständigkeit Verwaltungsvereinbarungen und Konkordate ab (§ 67quater Abs. 2 KV). Gesetze und Konkordate (des Grossen Rates?) unterliegen der Volksabstimmung, wenn das fakultative Referendum zustande kommt oder wenn der Grosse Rat die Vorlage von sich aus der Volksabstimmung unterstellt (§ 39 Abs. 1 KV).

f) Im Kanton Zug obliegt dem Kantonsrat die Genehmigung aller Verträge mit andern Kantonen unter Vorbehalt des Bundeskompetenz (§ 41 lit. i KV). Ob sie – als allgemein verbindlicher Beschluss (vgl. § 34 Abs. 1 KV) oder durch Behördenreferendum (§ 34 Abs. 4 KV) der Volksabstimmung unterliegt bzw. unterstellt werden kann, bedarf noch der Prüfung.

g) Das Konkordat ist dem Bund zu Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 Satz 2 BV). Der Bundesrat kann Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3 BV). Wird ein (anderer) Kanton betroffen, steht auch ihm das Einspracherecht zu. Ueber Einsprachen entscheidet die Bundesversammlung (Art. 172 Abs. 3 BV).

## IV. Schlussbemerkung

Der vorliegende Problemkatalog ist nicht abschliessend und lässt Fragen offen. Seine Verfeinerung setzt konkrete Vorgaben über den Konkordatsinhalt, insbesondere hinsichtlich Umfangs der Regionalisierung von Polizeiaufgaben in den angesprochenen Strategischen Geschäftsfeldern, voraus.