



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Zentralschweizer Polizei-
direktorinnen- und -direk-
torenkonferenz (ZPDK)
Sekretariat, Dorfplatz 2
6371 Stans

Zug, 28. April 2009 ek

Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz)

Vernehmlassung des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2008 haben Sie die Zentralschweizer Kantonsregierungen eingeladen, bis 15. Mai 2009 zum Entwurf des Konkordats über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) Stellung zu nehmen. Gestützt auf ein internes Mitberichtsverfahren und auf die Beschlüsse der Konkordatskommission nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr. Wenn nachfolgend von "Konkordat" gesprochen wird, verstehen wir darunter den vorliegenden Konkordatsentwurf.

I. Wir beantragen Folgendes:

1. Art. 1 Abs. 1 sei wie folgt umzuformulieren:
¹Dieses Konkordat regelt die interkantonale Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.
2. Art. 2 Ziff. 3: Die Begriffe «Polizeiorgane» und «Mitarbeitende» seien als eigenständige Begriffe separat zu definieren.
3. Art. 3 Abs. 2 sei insofern zu präzisieren, als sich die durch Amtsstellen der Kantone gewährte Amtshilfe auf die Bereiche der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung beziehen muss.

Abs. 3 (neu)

³ Die Prüfung des Gesuchs um Amtshilfe richtet sich nach dem Recht der angefragten Amtsstelle.

Abs. 4 (neu)

⁴ Wird die Amtshilfe verweigert, kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons erhoben werden, der die Amtshilfe verweigert.

4. Die Verweisung in Art. 6 Bst. b sei zu streichen:
Für einen Unterstützungseinsatz werden
 - a) einem Polizeikorps ... Mitarbeitende zur Verfügung gestellt;
 - b) der Einsatzraum für ein mehrere Kantone betreffendes Ereignis festgelegt, soweit notwendig eine gemeinsame Einsatzleiterin oder ein gemeinsamer Einsatzleiter bestimmt und ihr oder ihm alle eingesetzten Mitarbeitenden unterstellt sowie Material zugeteilt.
5. Die gesamte Haftungsproblematik (inkl. das Verfahren) sei im Konkordat selbst abschliessend zu regeln. Eine Verweisung auf die Haftungs- oder Verantwortlichkeitsgesetze der Kantone sei zu vermeiden. Zudem seien sämtliche Haftungsbestimmungen (Art. 11, Art. 13 Abs. 5, Art. 14 Abs. 5, Art. 18 und Art. 28) leicht verständlich zu formulieren, damit sie aus sich selbst verständlich sind.
6. Art. 12 Abs. 2 sei, falls die von uns klar favorisierte Variante verworfen werden sollte, wie folgt zu ändern:
²Bei einem Unterstützungseinsatz gemäss Art. 6 Bst. b tragen die Kantone, die dem Einsatzraum angehören, die entstandenen Kosten auf Grund der IKAPOL-Ansätze für Personal, Fahrzeuge und Material im Verhältnis zu ihrer ständigen Wohnbevölkerung gemäss aktueller Bevölkerungsstatistik des Bundes.
7. Art. 15 und Art. 16: Die Vorgaben bezüglich Datenschutz und Datensicherheit haben sich nach dem Recht des Leistungskäufers zu richten.
8. Zumindest in den Materialien zu Art. 28 Abs. 2 sei darzulegen, wie verfahren wird, wenn der Interkantonale Polizeidienst den Vereinbarungskantonen während weniger als fünf Jahren Leistungen erbracht hat und ein ungedeckter Schaden verbleibt.
9.
 - a. In Art. 30 Abs. 3 sei zu erwähnen, in welchem Verhältnis die Vereinbarungskantone die Abschreibungs- und Zinskosten zu übernehmen haben.
 - b. Zumindest in den Materialien sei zu erwähnen, wie zu verfahren ist, wenn ein Kanton/eine Polizei die Kosten-/Leistungsrechnung (noch) nicht eingeführt hat.
10. Art. 33 und Art. 39: Es sei zu prüfen, ob diese Bestimmungen einer Notwendigkeit entsprechen.

II. Wir **begründen** unsere Anträge wie folgt:

1. **zu Art. 1 Abs. 1**

Die gewählte Formulierung ist umständlich und zu wenig präzise. Kommt das Konkordat zustande und tritt ihm der Kanton Zug bei, werden die Konkordatsbestimmungen zu verbindlichem kantonalem Recht. Das heisst: Das Konkordat enthält konkrete rechtssetzende Bestimmungen für die interkantonale Zusammenarbeit. Diese gelten für alle Bereiche der Zusammenarbeit, somit also auch für diejenigen Bereiche, in denen eine Pflicht zur Zusammenarbeit erst dann entsteht, wenn Kantone miteinander Zusammenarbeitsvereinbarungen im Sinne von Art. 15 ff. des Konkordats abgeschlossen haben. Dieser wichtige Gedanke kommt mit der von uns vorgeschlagenen Formulierung prägnanter zum Ausdruck.

2. **zu Art. 2 Abs. 3**

Das Konkordat setzt den Begriff "Organ" mit dem Begriff "für ein Polizeikorps tätige Mitarbeitende" gleich. Dies ist ungenau. Der Begriff "Organ" ist im Datenschutzrecht definiert und darf deshalb nicht anderweitig und erst noch mit einer anderen Bedeutung verwendet werden. Paragraph § 2 Bst. i des Zuger Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1) definiert den Begriff "Organ" als "Behörden und Dienststellen, die für den Kanton oder die Gemeinden handeln, und natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechts, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind". Kriterium für den Gebrauch des Begriffs "Organ" ist somit die Erfüllung öffentlicher und damit hoheitlicher Aufgaben. Bei weitem nicht alle Mitarbeitenden eines Polizeikorps erfüllen jedoch hoheitliche Aufgaben (§ 6 Polizei-Organisationsgesetz vom 30. November 2006, BGS 512.2). Der Begriff "Organ" ist somit nicht identisch mit dem Begriff "Mitarbeitende, die für ein Polizeikorps tätig sind". Vergleiche im Übrigen auch unsere Bemerkungen nachfolgend zu Art. 3 Abs. 2.

3. **zu Art. 3 Abs. 2**

Diese Bestimmung bedarf der Präzisierung. Gemäss Konkordat müssen (im Konkordat nicht näher bezeichnete) Stellen der Kantone einzelnen Polizeimitarbeitenden (mit oder ohne hoheitliche polizeiliche Gewalt?) anderer Konkordatskantone voraussetzungslos (also nicht etwa nur im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung) Amtshilfe leisten. Es ist fraglich, ob dies wirklich so gewollt ist.

Abs. 3 (neu)

Wird ein Gesuch um Leistung von Unterstützung im Rahmen der Amtshilfe an ein Organ eines anderen Kantons gestellt, so löst dies beim angefragten Kanton ein Prüfverfahren aus. Es muss somit näher abgeklärt werden, ob dem Gesuch um Bekanntgabe von Daten oder Informationen stattgegeben werden kann. Allenfalls ist die Datenbekanntgabe einzuschränken oder

ganz abzulehnen¹. Es ist hier deshalb näher zu regeln, welchem Recht die Überprüfung unterliegt, zudem wie bei Einschränkung oder Verweigerung der Amtshilfe vorzugehen ist.

Abs. 4 (neu)

Unser Vorschlag bezüglich Rechtsmittel entspricht der analogen Bestimmung (Art. 16 Abs. 3) im Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 (BGS 212.31).

4. zu Art. 6 Bst. b

Die Verweisung auf Art 35 Abs. 1 des Konkordats ist überflüssig. Es genügt, wenn in Art. 35 Abs. 1 auf Art. 6 Bst. b des Konkordats verwiesen wird.

5. zu Art. 11, Art. 13 Abs. 5, Art. 14 Abs. 5, Art. 18 und Art. 28

Die oben erwähnten Haftungsbestimmungen sind nach Auffassung der Konkordatskommission unklar und nicht selbst erklärend. In Art. 11 Abs. 1 wird z.B. nicht klar definiert, wer überhaupt die Schadensverursacherin oder der Schadensverursacher ist. Sind das nur Polizeikräfte oder auch andere Personen, die am Einsatz zusammen mit der Polizei beteiligt sind? Andererseits geht aus Art. 11 Abs. 2 nicht hervor, wer nun mit "dem Kanton des Einsatzkorps" gemeint ist. Art. 11 Abs. 3 ist ebenfalls nur schwer verständlich. Dasselbe gilt für die übrigen Bestimmungen des Konkordats, welche sich mit der Haftung auseinandersetzen.

Da gerade bei Polizeieinsätzen oftmals Personen und Eigentum verletzt werden bzw. verletzt werden können, sind die Haftungsbestimmungen im Konkordat von zentraler Bedeutung. Insbesondere ist es nicht sinnvoll, dass Art. 11 Abs. 1 auf das jeweilige Haftungs- oder Verantwortlichkeitsrecht der Kantone verweist. Gemäss den §§ 1, 2 und 5 des Zuger Verantwortlichkeitsgesetzes haftet beispielsweise der Staat für den Schaden, den eine Beamtin oder ein Beamter in Ausübung amtlicher Verrichtung durch Rechtsverletzung jemandem zugefügt hat. Verursacht z.B. eine Luzerner Polizistin oder ein Luzerner Polizist im Kanton Zug einen Schaden, ist sie oder er dann eine Beamtin bzw. ein Beamter im Sinne des Zuger Verantwortlichkeitsgesetzes? Die Antwort auf diese Frage ist nicht ohne weiteres klar, da das Zuger Verantwortlichkeitsgesetz über keine entsprechenden Vorbehalte verfügt, die aufgrund des Konkordats eine Zuständigkeit gestützt auf das Zuger Verantwortlichkeitsgesetz begründen könnten. Das Luzerner Haftungsgesetz dagegen verfügt in § 1 Abs. 2 Bst. c und in Abs. 3 über Bestimmungen, die unter Umständen einen solche Zuständigkeit - gestützt auf das Luzerner Haftungsgesetz - begründen könnten.

Aufgrund dieser kantonalen Unterschiede vertritt die Konkordatskommission einhellig die Auffassung, dass die Haftungsproblematik im Konkordat selbst abschliessend geregelt sein sollte. Eine Verweisung auf die Haftungs- oder Verantwortlichkeitsgesetze der Kantone ist problema-

¹ vgl. dazu Amédéo Wermelinger, Informationsstelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat? Analyse des eidgenössischen und luzernischen Rechts, ZBI 2004 Seiten 173 ff.; zur Verweigerung der Amtshilfe Seiten 190 f.

tisch, vor allem in Bezug auf die Zuständigkeit. Des Weiteren sollte auch das Verfahren einheitlich im Konkordat festgelegt werden. Nur durch eine abschliessende und umfassende Regelung der Haftung im Konkordat (inkl. Verfahren) kann die Haftung im Ergebnis für alle Kantone gleich geregelt werden. Dies wäre dann ausserdem auch im Sinne geschädigter Dritter.

6. zu Art. 12 Abs. 2

Dieser Vorschlag zur Abgeltung von Unterstützungseinsätzen vermag nicht nur formal nicht zu befriedigen. Wir setzen zudem auch Fragezeichen hinter die Lösung, wonach Kantone mit einer geringen Bevölkerungszahl prozentual mehr Kosten übernehmen sollen als Kantone mit einer grossen Bevölkerungszahl. Es besteht kein Grund, die bevölkerungsstarken Kantone eines Einsatzraumes zu begünstigen.

Wir bevorzugen jedoch klar die Variante von Art. 12 Abs. 2 des Konkordats, da sie eine einfachere Handhabung der Abgeltung der Unterstützungseinsätze ermöglicht. Damit ist gewährleistet, dass die Abgeltung von Unterstützungseinsätzen sowohl im Geltungsbereich des IKAPOL als auch im Geltungsbereich des Zentralschweizer Polizeikonkordats einheitlich gehandhabt wird. Ausserdem könnte mit der Annahme der Variante administrativer Mehraufwand verhindert werden. Insbesondere müsste zur Berechnung der Abgeltung nicht jedes Jahr die neue aktuelle Bevölkerungsstatistik des Bundes beigezogen werden. Auch liessen sich Konfliktsituationen vermeiden, wenn z.B. Konkordats- und IKAPOL-Kräfte zum Einsatz kommen. Würde die Variante verworfen, hätte dies für die gleichen polizeilichen Leistungen unterschiedliche Abgeltungen zur Folge, was nicht Sinn und Zweck einer gemeinsamen kantonsüberschreitenden Polizeiarbeit sein kann.

7. zu Art. 15 und Art. 16

Nach Art. 15 Abs. 1 des Konkordats besteht die Möglichkeit, mit einer Leistungsvereinbarung Aufgaben zur selbstständigen Erledigung an einen dem Konkordat angeschlossenen Kanton zu übertragen. Laut Art. 16 Abs. des Konkordats soll die Aufgabenerfüllung grundsätzlich unabhängig des Erfüllungsorts gemäss dem Recht des Leistungserbringers erfolgen. Für den Fall, dass ein Konkordatskanton keine oder ungenügende Datenschutz- bzw. Datensicherheitsvorschriften hat, darf es für den Kanton Zug hier nicht zu einer Aufweichung des Datenschutzes kommen. Es ist deshalb das Datenschutzrecht des Leistungskäufers anzuwenden. Wir empfehlen hier, die Bestimmungen über die Datensicherheit und den Datenschutz des Mustervertrags für Leistungsvereinbarungen des Kantons Zug mit privaten Dritten betreffend die Übertragung öffentlicher Aufgaben des Kantons analog anzuwenden (Ausgabe Oktober 2005; Stand Dezember 2007).

8. zu Art. 28 Abs. 2

Der Kommentar zu dieser Konkordatsbestimmung erläutert nicht, weshalb vom Mittel der vergangenen *fünf* Jahre ausgegangen wird und wie zu verfahren ist, wenn eine kürzere Dauer als fünf Jahre zu berücksichtigen ist.

9. zu Art. 30 Abs. 3

- a. Es ist für die Vereinbarungskantone wichtig zu wissen, in welchem Verhältnis sie Abschreibungs- und Zinskosten zu übernehmen haben.
- b. Der Kommentar zum Konkordat spricht von "Kosten- und Leistungserfassung", sagt jedoch nicht, ob hier die klassische Kosten-/Leistungsrechnung gemeint ist. Zu beachten ist, dass die Kosten-/Leistungsrechnung noch nicht überall flächendeckend eingeführt ist und die Einführung Zeit erfordert.

10. zu Art. 33 und Art. 39

Diese Bestimmungen sind aus unserer Sicht nicht notwendig, da sich die Zuständigkeiten und die Publikationsregeln aus dem jeweiligen kantonalen Staatsrecht ergeben.

Wir ersuchen Sie, unsere Vorschläge in die weitere Konkordatsbearbeitung einfließen zu lassen. Im Übrigen danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und halten fest, dass wir die mit der bisherigen Projektarbeit und dem vorliegenden Konkordatsentwurf eingeleiteten ersten Schritte für eine intensive Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone sehr unterstützen.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- Obergericht
- Finanzdirektion
- Zuger Polizei
- Datenschutzbeauftragter
- Verband Zuger Polizei (Sekretariat), Postfach 1360, 6301 Zug
- Sicherheitsdirektion (10, für sich und für die Mitglieder der Konkordatskommission)