

Interkantonale Zusammenarbeit, Konkordate und Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS)

Beat Hensler | *Die schweizerische Sicherheitsarchitektur ist eine hochkomplexe Angelegenheit. Das föderalistische System der Schweiz hat sich in der Vergangenheit bewährt, und es besteht berechnete Hoffnung, dass die schweizerische Ausprägung des Föderalismus, insbesondere im Bereich der Sicherheit, auch zukunftsfähig ist, wenngleich man auch nicht darum herumkommt, Anpassungen vorzunehmen und sich auf die Kernpunkte zu konzentrieren.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Kompetenzen von Bund und Kantonen
- 3 Beispiel: UEFA EURO 2008
- 4 Die IKAPOL-Vereinbarung
- 5 Interkantonale Koordinationsorgane
- 6 Partner und Partnerinnen der interkantonalen Zusammenarbeit
- 7 Fazit

1 Einleitung

Die innere Sicherheit ist herkömmlicherweise nicht Aufgabe des Bundes, sondern vor allem der Kantone, welche durch ihre Polizeien auf ihrem Hoheitsgebiet primär selbst für Sicherheit zu sorgen haben, sei es alleine oder durch interkantonale oder internationale Kooperation. Aus Artikel 52 BV ergibt sich indes eine Letztverantwortung des Bundes für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen und damit für die Erhaltung des schweizerischen Rechtsstaates. Zudem hat der Bund generell den Auftrag, die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlichen Lagen zu unterstützen (Art. 58 BV).

2 Kompetenzen von Bund und Kantonen

Dies ändert nichts daran, dass primär die Kantone für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zuständig sind. Die in der Verfassung vorgesehenen Auffangmassnahmen kamen, mindestens soweit ich es überblicken kann, noch nie zum Tragen. Zu einem abgerundeten Bild gehört aber auch

die Bemerkung, dass dem Bund in der Vergangenheit aus nachvollziehbaren Gründen immer mehr Kompetenzen aus dem polizeilichen Bereich zugeteilt wurden. Zum einen übernahm der Bund immer mehr ehemals den Kantonen vorbehaltene polizeiliche Kompetenzen, welche auch die ehemals klare Kompetenzordnung heute durchmischt. Dadurch ist die Abgrenzung der inneren von der äusseren Sicherheit für die Frage der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen nicht mehr so klar definiert.

Zudem erhielt der Bund gerichtspolizeiliche und präventiv-polizeiliche Aufgaben, zum Beispiel im Bereich der organisierten Kriminalität oder bei der Bekämpfung des Hooliganismus (BWIS). Die Gründe für die Kompetenzverschiebungen sind unterschiedlich. Darauf einzugehen, würde den Rahmen dieses Referates sprengen.

Ohne an dieser Stelle detailliert auf die gesetzlichen Grundlagen einzutreten, lassen sich im Sinne eines summarischen Überblicks die polizeiliche Zusammenarbeit und die verschiedenen Stufen mit einem Pyramidenmodell erläutern.



Dieses kaskadenförmige Modell ist insbesondere in der interkantonalen Vereinbarung über interkantonale Polizeizusammenarbeit aus dem Jahr 2006 abgebildet und auf Vereinbarungsstufe verankert. Der Vereinbarung sind übrigens alle Kantone beigetreten.

Wie bereits ausgeführt, sind die Kantone originär und selbständig für die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung zuständig. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass auch die Städte eine wichtige Rolle spielen. Zwar gibt es immer weniger Stadtpolizeien und die polizeilichen Kompetenzen gehen mehr und mehr vollständig auf die Kantone über. Trotzdem ist beispielsweise die Stadtpolizei Zürich eines der grössten Polizeikorps der Schweiz.

Wenn ein Kanton nicht in der Lage ist, seinen Auftrag selbständig zu erfüllen, kann er Nachbarschaftshilfe anfordern. Dieses Instrument ist ein Grundpfeiler unseres föderalistischen Systems und kommt beispielsweise zur Bewältigung von Sportveranstaltungen immer wieder zur Anwendung.

Erst, wenn die Nachbarschaftshilfe nicht ausreicht oder – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich ist, sind die Polizeikonkordate gefordert. Mit Ausnahme der Kantone Zürich und Tessin sind alle Kantone in Polizeikonkordaten organisiert. Nicht alle Konkordate sind gleich modern. So ist beispielsweise das Zentralschweizer Polizeikonkordat in die Jahre gekommen und revisionsbedürftig. Das Nordwestschweizer Konkordat hingegen geht weit und ist deutlich moderner.

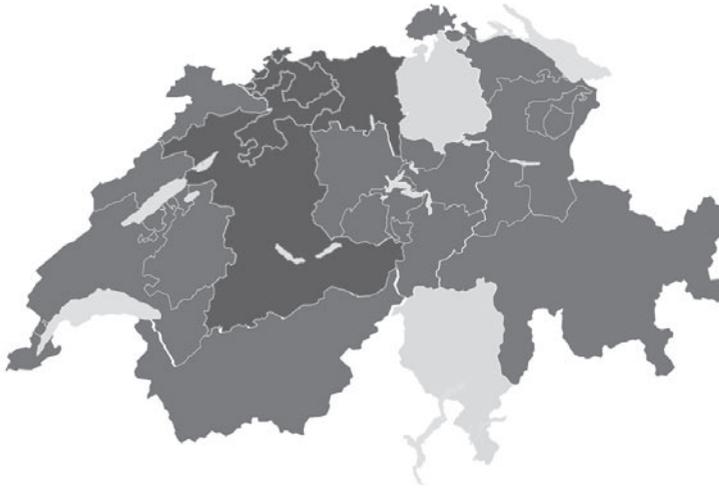
Reichen die Kräfte des Konkordates nicht aus, so kann der Kanton einen interkantonalen Polizeieinsatz beantragen. Das Gesuch ist bei der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz einzureichen. Die Arbeitsgruppe Operationen (AG OP) der KKKPKS stellt der Gruppe für interkantonale Polizeizusammenarbeit (GIP) der KKJPD einen Antrag. Die GIP beschliesst den IKAPOL-Einsatz. Die operative Umsetzung obliegt dann der Arbeitsgruppe Operationen.

Kann das Ereignis auch mit einem IKAPOL-Einsatz nicht befriedigend bewältigt werden, kann um Unterstützung durch die Armee nachgesucht werden. Das Gesuch – ist im Gegensatz zu früheren Jahren – nicht mehr direkt beim Führungsstab der Armee einzureichen. Vielmehr ist der Weg der gleiche wie bei einem IKAPOL-Einsatz. Die GIP der KKJPD stellt dann beim Führungsstab der Armee das entsprechende Gesuch. Die Armee wird in allen Fällen subsidiär und nur auf Gesuch der zivilen Behörden eingesetzt. Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden. Die Armee behält die Führungsverantwortung.

Pro memoria sei darauf hingewiesen, dass bei einer weiteren Eskalation auch Raumsicherungsoperationen durch die Armee möglich sind. Die Schnittstelle zwischen den zivilen Behörden und der Armee ist komplex. Darauf im Detail einzutreten, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Ich möchte aber darauf hinweisen, dass dieses kaskadenförmige Stufenmodell für den polizeilichen Einsatz gedacht ist. Selbstverständlich ist der direkte Weg vom Kanton zur Armee, beispielsweise für Katastrophenhilfe, möglich.

Die nachstehende Karte zeigt die geografischen Ausdehnungen der Konkordate. Auch sie sind wohl eine schweizerische Eigenheit und die Ausprägung unseres Staatsverständnisses.



3 Beispiel: UEFA EURO 2008

Aus aktuellem Anlass erlaube ich mir, auf das bevorstehende Grossereignis UEFA EURO 2008 hinzuweisen. Zentraler Pfeiler in der Organisation ist die Bewältigung dieses Grossereignisses in und mit den bestehenden, mehrfach erprobten Strukturen und Abläufen unseres Polizeiföderalismus. Wir stützen uns dabei auf Artikel 57 Absatz 1 der BV, der die «Innere Sicherheit» zur Angelegenheit der Kantone erklärt und damit den Begriff der «Kantonalen Polizeihohheit» prägt, wobei diese Polizeihohheit die Kompetenz zur Delegation von Polizeiaufgaben an Städte bzw. Gemeinden miteinschliesst.

Im Einzelnen seien folgende Stichworte genannt:

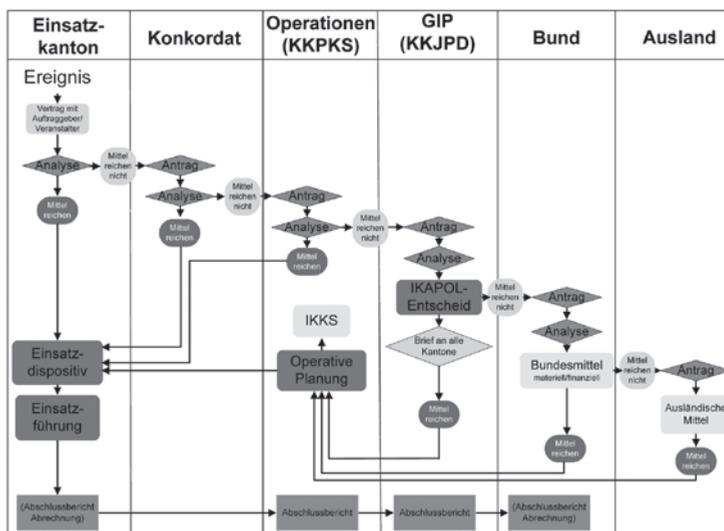
- Zusammenarbeit auf der Grundlage von Konkordaten (einschliesslich des Prinzips der Einbindung der Nichtkonkordatskantone TI und ZH).
- Ständige Zusammenschlüsse (Konferenzen, Vereinigungen, Kommissionen; Ziel: Informationsaustausch, Koordination, Verbundwirkung)
- Gästestatus für «Auswärtige»
- Ausschüsse als Entscheidungs- und Führungsgremien
- Immer zwei Ebenen beteiligt: Politik («strat»; Justiz- und Polizeidirektoren); Polizei («op-takt»; Polizeikdt)
- Parität/Gleichberechtigung, Solidarität, Repräsentation durch Delegation

4 Die IKAPOL-Vereinbarung

Ich habe schon mehrmals auf die IKAPOL-Vereinbarung hingewiesen. Es handelt sich dabei um einen formellen Rechtsakt. Interessanterweise werden die interkantonalen Vereinbarungen in den meisten Kantonen und auch beim Bund nicht mehr in die systematische Gesetzgebung aufgenommen, was ich persönlich als Mangel empfinde. Solche Vereinbarungen und insbesondere die IKAPOL-Vereinbarung haben für die interkantonale Zusammenarbeit eine ausserordentlich grosse praktische Bedeutung. Sie sollten deshalb in die Gesetzessammlungen aufgenommen werden.

Die untenstehende Grafik zeigt nochmals schematisch auf, auf welchem Weg die Gesuche für IKAPOL-Einsätze und für die Unterstützung durch die Armee zu stellen sind. Die Grafik ist ein Anhang zur eben erwähnten IKAPOL-Vereinbarung.

IKAPOL-Vereinbarung / Ablaufschema



5 Interkantonale Koordinationsorgane

Unser föderalistisches System und die intensive interkantonale Zusammenarbeit erfordern einen hohen Koordinationsbedarf. Nur so kann das System überhaupt erfolgreich sein. Um die Koordination sicherzustellen, wurden viele interkantonale Koordinationsorgane geschaffen. Die wichtigsten möchte ich ganz kurz beleuchten:

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD, ist das politische Koordinationsorgan. Sie hat keine formelle Weisungsbefugnis. Ihre Koordinationsaufgabe nimmt sie mit Empfehlungen wahr. In der Praxis werden diese Empfehlungen stark beachtet. Ihnen kommt nicht selten eine gesetzesähnliche Bedeutung zu. Selbstverständlich sind die Empfehlungen formalrechtlich nicht bindend. Interessant ist aber doch die Bedeutung in der Praxis. Für die interkantonalen Polizeieinsätze ist die Gruppe für interkantonale Polizeizusammenarbeit (GIP) zuständig. Die GIP ist ein Ausschuss der KKJPD, der gestützt auf die IKAPOL-Vereinbarung eigenständige Kompetenzen hat. Rein gesetzes-technisch dürfte interessant sein, dass die GIP formelle Kompetenzen hat, die KKJPD indes nicht.

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS)

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz, KKPKS, ist das operative Koordinationsorgan. In verschiedenen Ausschüssen und Kommissionen koordiniert die KKPKS die Polizeiarbeit über die ganze Schweiz. Einheitliche Doktrin, gemeinsame Fahndungsaktionen etc. sind Produkte dieser Koordination. Mit dem Direktor oder der Direktorin des Bundesamtes für Polizei (fedpol) als Vollmitglied der Konferenz ist auch die Verbindung zum Bund sichergestellt. Wie die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat auch die KKPKS keine formelle Weisungsbefugnis. Auch sie arbeitet mit Weisungen, die aber von den Mitgliedern in aller Regel befolgt werden.

Fachkonferenzen

In allen wichtigen Bereichen gibt es Fachkonferenzen, in denen fachliche Fragen diskutiert werden. Die Arbeitsgemeinschaft der Chefs und Chefinnen der Verkehrspolizeien ist nur ein Beispiel für solche Fachkonferenzen, die in der Regel auch die notwendigen Verbindungen zu den Bundesstellen sicherstellen.

Schweizerisches Polizeiinstitut

Eine weitere Besonderheit unseres Staates ist das Schweizerische Polizeiinstitut (SPI). Das SPI ist eine von den Kantonen und dem Bund getragene Stiftung mit dem Zweck, im Interesse der Schweizer Polizei eine nationale, politisch breit abgestützte Ausbildungsstrategie zu entwickeln und diese didaktisch-

methodisch umzusetzen. Sie garantiert eine einheitliche polizeiliche Grundausbildung und Weiterbildung sowie eine professionell hochstehende Kaderaus- und Weiterbildung. Dank dem SPI und dank dem bildungspolitischen Gesamtkonzept, das von der KKJPD in den letzten zehn Jahren entwickelt wurde, ist die polizeiliche Aus- und Weiterbildung heute weitgehend harmonisiert, was in Anbetracht der von den Kantonen immer wieder hochgehaltenen kantonalen Polizeihoheit verwundern mag, gleichzeitig aber auch zeigt, wozu das föderalistische System letztlich eben in der Lage ist.

6 Partner und Partnerinnen der interkantonalen Zusammenarbeit

Wer von interkantonomer Zusammenarbeit im Polizeibereich spricht, darf die Partner und Partnerinnen nicht vergessen, die ihren unverzichtbaren Beitrag für die Sicherheit unseres Landes leisten. Es sind wohl unzählige Institutionen, die mithelfen, den hohen Sicherheitsstandard in unserem Land zu erhalten. Die wichtigsten seien kurz erwähnt, ohne den Anspruch, deren Aufgaben vollständig wiederzugeben:

Die Armee

Die Aufgaben der Armee im Bereich der inneren Sicherheit wurden in den letzten Jahren politisch heftig diskutiert. Sicher ist, dass die Sicherheit heute ohne die Unterstützung der Armee nicht zu gewährleisten ist. Eine besondere Rolle innerhalb der Armee spielt die Militärische Sicherheit. Als Polizei der Armee ist sie so ausgebildet und konstituiert, dass sie auch polizeiliche Aufgaben für die zivilen Behörden übernehmen kann. Ganz aktuell haben VBS und KKJPD ein Arbeitspapier über die Rolle der militärischen Sicherheit verabschiedet und darin unter anderem festgehalten, dass die Militärische Sicherheit in der Lage sein muss, die zivilen Behörden innert weniger Tage so zu unterstützen, dass die Durchhaltefähigkeit der Sicherheitskräfte bei besonderen Ereignissen gewährleistet ist.

Das Grenzwachtkorps (GWK)

Das Grenzwachtkorps erfüllt seinen angestammten Auftrag an der Grenze. Seit einigen Jahren schliessen die Kantone mit dem GWK Leistungsvereinbarungen ab und definieren gestützt auf eine Mustervereinbarung der KKJPD, in welcher Form und in welcher Intensität das GWK auch im Landesinnern, im sogenannten «Rückwärtigen Raum», eingesetzt wird. Das gleiche gilt für polizeiliche Aufträge in internationalen Zügen.

Die Bundespolizei

Die Bundespolizei arbeitet intensiv und in verschiedenen Bereichen mit den kantonalen und städtischen Polizeiorganen zusammen. Der Dienst für Analyse und Prävention ist als Inlandnachrichtendienst ein zentraler Partner der Kantone und Städte. Die Bundeskriminalpolizei arbeitet eng mit den Kriminalpolizeien zusammen. Immer wieder gibt es auch Zuständigkeitsfragen um die Schnittstellen zwischen organisierter und «normaler» Kriminalität.

Private Sicherheitsdienste

Schliesslich seien die privaten Sicherheitsdienste erwähnt. Deren Einfluss und Bedeutung ist in den letzten Jahren nicht zuletzt deshalb gewachsen, weil die Kantone und Städte ihre Polizeikorps nicht genügend dotiert haben und so Vakuen entstanden sind. Wie sinnvoll diese Entwicklung ist, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

7 Fazit

Der föderalistische Aufbau des schweizerischen Sicherheitssystems hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die Abläufe sind zwar kompliziert und nicht einfach zu durchschauen, funktionieren aber gut, weil sie eingespielt sind. Die polizeiliche Zusammenarbeit der Kantone und Städte findet täglich statt. Die verschiedenen Koordinationsgremien können die Schnittstellen effizient bearbeiten. Trotzdem muss das System überprüft und allenfalls angepasst werden, damit der Föderalismus auch den Anforderungen der Zukunft noch gerecht werden kann.

Beat Hensler, Präsident der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz KKPKS, E-Mail: beat.hensler@lu.ch

Résumé

Traditionnellement, la sécurité intérieure est en premier lieu une tâche des cantons et non de la Confédération. Les cantons engagent leur police pour assurer la sécurité sur leur territoire, en partie individuellement, mais aussi en collaboration intercantonale, voire internationale. Mais la responsabilité de garantir le maintien de l'ordre constitutionnel dans les cantons, et donc l'Etat de droit, appartient en fin de compte à la Confédération en vertu de l'article 52 Cst. De plus, la Confédération a l'obligation générale d'assister les autorités civiles en cas de menaces graves pour la sécurité intérieure ou de situations extraordinaires (art. 58 Cst.). Le modèle suisse de la sécurité est une construction très complexe. Le système fédéral a fait ses preuves jusqu'à maintenant et on peut raisonnablement escompter qu'il en ira de même à l'avenir, pour autant qu'on lui apporte certaines adaptations et qu'on se concentre sur les points essentiels.