



Geschäftsordnung Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (GO ZPKK)

Bericht für die Genehmigung vom 22. März 2018

1. Ausgangslage

1.1 Nach Art. 37 des Konkordats über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz, ZPK) vom 6. November 2009 bilden die Polizeikommandantinnen und -kommandanten die Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (ZPKK). Sie ist das vorbereitende Organ der Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK). Die ZPKK konstituiert sich im Übrigen selbst. Sie erlässt eine Geschäftsordnung, die von der ZPDK zu genehmigen ist (Art. 37 Abs. 2 Bst. c ZPK).

1.2 Die geltende Geschäftsordnung der ZPKK wurde am 18. Oktober 2012 erlassen und in der bereinigten Fassung vom 14. März 2013 nach der Genehmigung durch die ZPDK am 1. April 2013 in Kraft gesetzt. Die Anpassung der Geschäftsordnung ZPKK erfolgte in Abstimmung mit der ZPDK, die sich am 28. März 2013 ebenfalls eine neue Geschäftsordnung gab.

1.3 In der Folge zeigte sich im Rahmen der Weiterentwicklung der partnerschaftlichen Polizeizusammenarbeit (gemeinsame Aufgabenerfüllung, Leistungskauf), dass verschiedene Aspekte, namentlich die Aufgabenbereiche der ZPKK, deren interne Organisation, die Geschäftsabläufe, die Funktion der Verbindungskommandanten sowie die Zusammensetzung, die organisatorische Eingliederung, die Aufträge und Arbeitsweise der Arbeitsgruppen, Fachgruppen und Sonderformationen nicht klar geregelt sind. Die ZPDK erteilte der ZPKK deshalb am 11. November 2016 den Auftrag, ihre Arbeitsgrundlagen zu aktualisieren und zu harmonisieren.

2. Projekt Aktualisierung Arbeitsgrundlagen ZPKK

2.1 Unter Leitung des Präsidenten ZPKK und unter Beizug des Rechtsdienstes der Schwyzer Kantonspolizei wurden die Arbeitsgrundlagen der ZPKK und ihrer Organe einer Analyse unterzogen. Dabei zeigte sich im Wesentlichen folgender Aktualisierungs- und Harmonisierungsbedarf:

- Nach Art 37 Abs. 2 ZPK ist die ZPKK für die Koordination der Vorbereitung von Unterstützungseinsätzen und die Vorbereitung der Geschäfte der ZPDK zuständig. Die sich daraus ergebenden Aufgaben sind in der geltenden Geschäftsordnung nicht annähernd umschrieben. Diese begnügt sich mit einem Zweckartikel, wonach die ZPKK den Zusammenhalt und die Zusammenarbeit innerhalb der Zentralschweizer Polizeikörpers fördert und bei Bedarf gemeinsame Aus- und Weiterbildungen durchführen kann. Diese allgemeine Umschreibung wird der Funktion, Bedeutung und Verantwortung der ZPKK als operatives Steuer-, Planungs-, Koordinations- und Entscheidungsorgan in der zunehmend intensiveren und verflochteren Polizeizusammenarbeit im Konkordatsraum und der Weiterentwicklung von Kooperationsgefässen, -projekten und -verträgen in den unterschiedlichen polizeilichen Aufgabenbereichen nicht gerecht. Die ZPKK hat auch die Qualität ihrer Geschäfte und Vorhaben zu gewährleisten.

- Die ZPKK verfügt gemäss Art. 7 ihrer geltenden Geschäftsordnung über fünf ständige Fachgruppen, die als Arbeitsgruppen bezeichnet werden. Diese Arbeitsgruppen sollen Aufträge der ZPKK ausführen und Massnahmen zur Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit eruieren. Für jede Arbeitsgruppe fungiert ein ZPKK-Mitglied als Verbindungskommandant. In einem Leitfaden vom 5. November 2008 wurden die Aufträge der Arbeitsgruppen und der Verbindungskommandanten konkretisiert. Die Rolle zwischen Verbindungskommandant und Vorsitz der jeweiligen Arbeitsgruppe wird auch im Leitfaden nicht geklärt. Auch bestehen keine einheitlichen Vorgaben über die Organisation, Arbeitsweise sowie die Stellung und Einordnung der daneben bestehenden Sonderformationen Ordnungsdienst und Intervention, der neu gebildeten Verhandlungsgruppe und Peergruppe sowie der ständigen technischen Fachgruppen wie POLYCOM, MoKoS, Einsatzzentralen, Logistik, Schwerverkehr, Kriminaltechnik, Verkehr und Aktionen und Nautik und allfälliger weiterer Fachgremien und Projektgruppen.
Der Leitfaden und die Geschäftsordnung der ZPKK sind nicht aufeinander abgestimmt und teilweise redundant.
- Die Arbeitsgruppen werden im Leitfaden ZPKK beauftragt, Richtlinien zu erlassen, die von der ZPKK zu genehmigen sind. Die Arbeitsgruppen haben sich Richtlinien bzw. Statuten gegeben, die am 17. April 2008 von der ZPKK genehmigt, seither jedoch nicht mehr aktualisiert und auch nicht an die Geschäftsordnung angepasst wurden.
- Der Auftrag und die Aufgaben einzelner Sonderformationen und Fachgremien sind in interkantonalen Vereinbarungen geregelt (vgl. u.a. Art. 5 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention vom 16. September 2010, OD- und IE-Vereinbarung; Art. 8 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikorps im Bereich Logistik; Art. 8 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Einsatzzentralen beim Notrufüberlauf vom 13. Juni 2013; Art. 9 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantonspolizeien bei der Alarmierung der Einsatzorganisationen vom 25. Januar 2017, MoKoS). Es besteht aber gerade bei den bestehenden Sonderformationen und der neu geschaffenen Verhandlung- und Peergruppe zusätzlicher Regelungsbedarf hinsichtlich deren Auftrag, Führung, Zusammensetzung und Kompetenzen.
- Neben der materiellen Überprüfung und Aktualisierung der Organisation der ZPKK und ihrer Arbeits-, Fach- und Sondergruppen soll das gesamte Regelwerk der ZPKK und ihrer Organe auch in formeller Hinsicht harmonisiert werden. Geschäftsordnung, Statuten der Arbeitsgruppen und Richtlinien der Sonderformationen und allfälliger weiterer Fachgremien sollen einer einheitlichen Aufmachung, Systematik, Gliederung und Terminologie folgen. Begriffe und Abkürzungen sollen eindeutig zugeordnet werden können und dem gemeinsamen Verständnis und dem effektiven Sprachgebrauch entsprechen. Das gesamte Regelwerk soll für alle Anwender übersichtlich und aktuell auffindbar sein. Künftige Anpassungen sollen nachvollziehbar sein und in konsolidierten Fassungen nachgeführt werden.

2.2 Revision der OD- und IE-Vereinbarung

Im Zusammenhang mit der Schaffung einer neuen Verhandlungsgruppe als neue operative Sondergruppe zeichnet sich die Notwendigkeit einer Anpassung der OD- und IE-Vereinbarung ab. Es wird darum gehen, die Verhandlungsgruppe in diese Zusammenarbeitsvereinbarung zu integrieren. Gleichzeitig geht es um die Überprüfung und Präzisierung der geltenden Regelung, namentlich in Bezug auf eine stufengerechte Zuweisung der Kompetenzen der Sondergruppen, deren Leitung, der zuständigen Arbeitsgruppe, der ZPKK und der ZPDK, die Festlegung gemeinsamer Einsatzdispositionen, die Aus- und Weiterbildung sowie die Finanzierung.

2.3 Projekt HAAG

Bei der Überprüfung und Aktualisierung der Arbeitsgrundlagen ZPKK ergaben sich auch formelle und inhaltliche Fragestellungen zum Ablauf, zur Koordination und zu den Schnittstellen von polizeilichen Zusammenarbeitsvorhaben mit der ZPDK und gegebenenfalls der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Es hatte sich bei der Erarbeitung von interkantonalen Vereinbarungen und anderweitigen gemeinsamen Projekten gezeigt, dass die übergeordneten Arbeitsgrundlagen und Prozesse teilweise nicht bekannt, nicht aktuell, nicht klar definiert oder nicht auf die Zusammenarbeit im Polizeikonkordat spezifiziert sind. Es ergab sich auch das Anliegen einheitlicher Vorlagen, praktischer Anleitungen und einer gemeinsamen und sicheren elektronischen Dokumentenverwaltung mit einem Berechtigungskonzept.

Mit Beschluss vom 6. November 2017 hat die ZPDK hierzu einen Projektauftrag erteilt.

3. Roadmap und Einbezug der Kantone

3.1 Gestützt auf den Auftrag der ZPDK vom 11. November 2016 zur Aktualisierung der Arbeitsgrundlagen der ZPKK wurde zunächst der Projektauftrag konkretisiert, die Grobplanung skizziert und die vorhandenen Materialien und die übergeordneten Vorgaben gesichtet.

3.2 Anlässlich der ZPKK vom 25. Januar 2017 fand eine erste Orientierung über das Konzept zur Überarbeitung des bestehenden Regelwerks, die Integration des Leitfadens in die Geschäftsordnung, die inhaltlichen Eckwerte, die formelle und inhaltliche Harmonisierung der Statuten der ständigen Arbeitsgruppen sowie die Erarbeitung neuer Richtlinien für die Sondergruppen und ausgewählte operative Fachgruppen statt. In der Folge gab die ZPKK die Erarbeitung der Entwürfe der neuen Geschäftsordnung, Statuten und Richtlinien in Auftrag.

3.3 Von Ende Februar bis Ende Mai 2017 wurde bei den Polizei- bzw. Verbindungskommandanten und den ständigen Arbeitsgruppen ein technisches Mitberichtsverfahren durchgeführt. Im Anschluss an die Auswertung und Berücksichtigung der erfolgten Rückmeldungen wurde von Juli bis August 2017 bei den Kantonspolizeien unter Einbezug ihrer Rechtsdienste sowie bei den ständigen Arbeitsgruppen ein formelles Mitberichtsverfahren durchgeführt. Daraus ergaben sich Grundsatzfragen, die der ZPKK vom 17. August 2017 zum Vorabentscheid vorgelegt wurden. Sodann erteilte die ZPKK noch zusätzliche Prüfaufträge an die zuständigen Verbindungskommandanten bzw. deren Arbeitsgruppen zur Klärung ihrer Aufgabenbereiche und einer allfälligen Reorganisation der zugeordneten Fachgremien.

3.4 In der Folge wurden die Geschäftsordnung und die Statuten der ständigen Arbeitsgruppe bereinigt und parallel dazu unter Beizug der jeweiligen Leiter die Richtlinien der Sondergruppen Ordnungsdienst und Intervention sowie der neu geschaffenen Verhandlungs- und der Peergruppe erarbeitet und aufeinander abgestimmt.

3.5 Am 16. März 2018 hat die ZPKK ihre neue Geschäftsordnung unter Vorbehalt der Genehmigung durch die ZPDK verabschiedet. Im Anschluss sollen auch die überarbeiteten Statuten der ständigen Arbeitsgruppen sowie die neuen Richtlinien der Sondergruppen und weiteren Fachgremien von der ZPKK vorläufig genehmigt und nach der Revision der OD- und IE-Vereinbarung definitiv in Kraft gesetzt werden.

4. Inhalte der neuen Geschäftsordnung

Die neue Geschäftsordnung präzisiert die Aufgaben- und Kompetenzbereiche der ZPKK und ihrer internen Zusammenarbeitsgefässe und beseitigt damit Unklarheiten und Unsicherheiten. Sie steht im Einklang mit der Geschäftsordnung der ZPDK, dem ZPK und den weiteren vertraglichen und gesetzlichen Vorschriften. Sie findet eine Ausgewogenheit zwischen formellen Vorgaben, erforderlicher Handlungsfreiheit und konsensualen Lösungen. Sie bildet die Grundlage für die Harmonisierung der Statuten ihrer ständigen Arbeitsgruppe und der Richtlinien der Sondergruppen und weiterer Fachgremien.

Die ZPKK leistet mit der Überprüfung ihrer Organisationsstruktur und der Präzisierung und Standardisierung ihrer Arbeitsweise und Abläufe einen Beitrag zur Qualitätssicherung und -entwicklung im Rahmen der Zentralschweizer Polizeizusammenarbeit.

Art. 1

Die Zweckbestimmung wird im Wesentlichen übernommen und etwas akzentuierter formuliert.

Die Aus- und Weiterbildung gehören nicht zum Zweck und werden deshalb neu bei den Aufgaben geregelt.

Art. 2

Die sich aus Art. 37 ZPK ergebenden Aufgaben werden neu in einem nicht abschliessenden Aufgabenkatalog geregelt.

Art. 3

Im Interesse einer adressatengerechten und einfacheren Lesbarkeit wird bei Funktions- und Personenbezeichnung in allen Arbeitsgrundlagen der ZPKK der männlichen Form der Vorzug gegeben, aber klargestellt, dass dies keine Wertung bedeutet.

Art. 4

Die Bestimmung entspricht im wesentlichen Art. 2 der bisherigen Regelung. Neu ist ausnahmsweise eine Stellvertretung möglich.

Der Einbezug der Tessiner Polizei wird institutionalisiert. Der untechnische Begriff „Gast“ wird durch „assoziertes Mitglied ohne Stimm- und Wahlrecht“ ersetzt. Mit Zustimmung der ZPKK soll die Tessiner Kantonspolizei auch in ihren Arbeitsgefässen mitwirken können (vgl. Art. 7 Abs. 2 GO ZPKK).

Art. 5

Präsidium und Vizepräsidium der ZPKK sollen bewährterweise weiterhin im gleichen Turnus wahrgenommen werden wie bei der ZPDK (bisheriger Art. 3). Indessen soll ausnahmsweise, z.B. bei einem Kommandantenwechsel, eine andere Regelung greifen können.

Art. 6

Die Aufgaben des Präsidenten werden konkretisiert (bisheriger Art. 4). Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Ein Augenmerk soll künftig vermehrt auf die Geschäftskontrolle, Nachführung der Arbeitsgrundlagen und –unterlagen sowie die zentrale Zugänglichkeit der Dokumentation nach einem Berechtigungskonzept gerichtet werden. Ausdrücklich erwähnt wird auch die Qualitätssicherung und -entwicklung.

Art. 7

Die bereichsspezifische Zusammenarbeit im Rahmen der Projekt- und Umsetzungsaufträge der ZPKK findet einerseits in den ständigen Arbeitsgruppen und andererseits in den Fachgremien statt. Die ständigen Fachgremien wiederum gliedern sich in operativ tätige Sondergruppen (vormals Spezialeinheiten) und in unterstützende Fachgruppen. Die Arbeitsgruppen haben einen Vorsitzenden, die Fachgremien einen (technischen) Leiter. Damit erfolgt eine klare Begriffsbestimmung hinsichtlich der Organe der ZPKK.

Art. 8

Die Scharnier- und Mentorenfunktion des Verbindungskommandanten zwischen ZPKK und ständiger Arbeitsgruppen hat sich an sich bewährt, wird nun aber klarer definiert.

Art. 9

Die Vertretung und Wahrung der Interessen der ZPKK in anderen polizeilichen Organisationen oder Projekten entspricht in aktualisierter Formulierung der bisherigen Regelung von Art. 6.

Art. 10

Die ZPKK tritt pro Jahr vier- bis sechsmal zusammen. Die neue Bestimmung integriert die bisherige Regelung von Art. 6. Der Praxis entsprechend wird nun ausdrücklich vorgesehen, dass die ZPKK Referenten aus den Arbeitsgruppen wie auch interne und externe Fachleute zu den Konferenzen und Arbeitstagungen beiziehen kann. Bis anhin nicht geregelt war die Frage, ob die Zusammenkünfte der ZPKK und ihre Dokumente dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Dies wird vorliegend nun klar verneint ohne hierzu die kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetzgebungen bemühen zu müssen. Analoges gilt für ihre Arbeitsgruppen und Fachgremien.

Art. 11

Das nicht nach einheitlichen Vorgaben gehandhabte Mitberichtsverfahren wird nun verbindlich geregelt und klar definiert. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung ausgewogener, kompatibler, zielführender und umsetzbarer Lösungen. Es geht hier um Mitberichtsverfahren für Vorhaben im Zuständigkeitsbereich der ZPKK. Betrifft es beispielsweise Zusammenarbeitsvereinbarungen auf Stufe der Kantonsregierungen, erfolgt die formelle Mitwirkung der Kantone über die ZPKK.

Art. 12

Die Regelung des Stimmrechts ist in Art. 37 Abs. 3 ZPK gesetzlich verankert. Es macht gleichwohl Sinn, die Vorgaben zur Beschlussfassung vollständigshalber vorliegend nochmals aufzunehmen. Zur Vermeidung von Patt-Situationen und im Interesse der Entscheidungsfindung wird dem Präsidenten der Stichentscheid eingeräumt. Davon ausgenommen sind interkantonale Zusammenarbeitsvereinbarungen, die Einstimmigkeit voraussetzen (z.B. Art. 3 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikorps im Bereich Logistik).

Art. 13

Die allgemeine Aufgabenumschreibung der ständigen Arbeitsgruppen entspricht weitgehend der bisherigen gemäss Art. 9, wird aber etwas strukturierter gegliedert.

Über Leistungskäufe und interkantonale Polizeidienste ist nach Art. 21 und 32 ZPK jährlich Bericht zu erstatten. Ist eine Arbeitsgruppe für die Umsetzung einer solchen Zusammenarbeitsvereinbarung zuständig, hat sie über den Verbindungskommandanten zuhanden der ZPKK jährlich Bericht zu erstatten. Die wesentlichen Berichtspunkte sollten durch die entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung definiert sein.

Diese Berichterstattung, ergänzt mit wichtigen Ausführungen über die übrigen Tätigkeitsfelder der Arbeitsgruppe, ist ein Instrument der Aufsicht und des Qualitätsmanagements der ZPKK.

Art. 14

Die fünf ständigen Arbeitsgruppen (bisher uneinheitlich auch als Fachgruppen bezeichnet) werden beibehalten. Die Bezeichnungen der Arbeitsgruppen und ihre Abkürzungen werden leicht modifiziert und einheitlich vorgegeben.

Art. 15

Die Vorgaben zur Organisation der ständigen Arbeitsgruppen entsprechen im Wesentlichen der bisherigen gemäss Art. 8. Die Grösse der Arbeitsgruppen soll grundsätzlich auf zwei Mitglieder beschränkt sein wie dies bereits im Leitfaden der ZPKK festgehalten war. Es handelt sich um eine Richtgrösse, um die organisatorischen Abläufe und die Wirksamkeit der Arbeitsgruppen zu gewährleisten. Abweichungen sind durch die unterschiedlich grossen Aufgabenbereiche der einzelnen Arbeitsgruppen bedingt.

Die von den Arbeitsgruppen zu erlassenden Arbeitsgrundlagen werden weiterhin einheitlich als Statut bezeichnet.

Art. 16

Neu werden in der Geschäftsordnung auch die Fachgremien (Sonder- und Fachgruppen) und deren allgemeiner Auftrag definiert. Die Fachgremien werden gemäss Organigramm der ZPKK der fachlich zuständigen Arbeitsgruppe administrativ zugeordnet. Sie sind dieser aber nicht hierarchisch oder dienstaufsichtsrechtlich unterstellt, zumal sie von der ZPKK oder allenfalls auch die ZPDK bzw. durch eine interkantonale Zusammenarbeitsvereinbarung eingesetzt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 GO ZPKK).

Art. 17

Die Sondergruppen und im Auftrag der ZPKK auch bestimmte ständige Fachgremien geben sich Richtlinien, die von der ZPKK zu genehmigen sind. Damit wird deren formelle und inhaltliche Abstimmung auf die Geschäftsordnung ZPKK, die Statuten der Arbeitsgruppen und die übergeordneten Vorgaben sichergestellt.

Um die Kontinuität, das Erfahrungswissen und die Vernetzung einerseits, aber auch die Ausgewogenheit, den Wissenstransfer und Erneuerung andererseits sicherzustellen, soll die Leitung der Fachgremien – wie im Übrigen auch der Vorsitz der Arbeitsgruppen (vgl. Art. 15 Abs. 3 GO ZPKK) auf grundsätzlich vier Jahre beschränkt sein. Ein analoger Turnus wie bei der ZPKK und ZPDK ist bei den internen Arbeitsgefässen nicht angezeigt.

Grundsätzlich sind die Leiter aller Fachgremien, d.h. der Sonder- und Fachgruppen gleichgeordnet. Ihre Aufgaben werden in den Richtlinien genauer umschrieben. Vorbehalten bleiben die Kompetenzen, die ihnen direkt durch interkantonale Vereinbarungen (z.B. OD- und IE-Vereinbarung) zugewiesen werden.

Art. 18

Neu werden übergeordnete Vorgaben für die gemeinsame Einsatzleitung bei Unterstützungseinsätzen im Verantwortungsbereich der ZPKK in der Geschäftsordnung verankert. Es geht auch hier um ein Merkmal der Qualitätssicherung, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit.

Art. 19

Ihren Grundauftrag nach Art. 2 GO ZPKK konkretisierend gibt sich die ZPKK die zukunftsorientierte Selbstverpflichtung, sich frühzeitig mit ungewissen Entwicklungen und möglichen Konstellationen zu befassen und flexible Planungen bereitzustellen.

Art. 20

Die neue Geschäftsordnung der ZPKK soll nach der Genehmigung durch die ZPDK zusammen mit den überarbeiteten Statuten der Arbeitsgruppen und den Richtlinien der Sondergruppen bzw. weiterer Fachgremien auf den 1. Juni 2018 in Kraft gesetzt werden.

Beschlussdispositiv

Gestützt auf Art. 37 des Konkordats über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 21. Mai 2010¹ ist die Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz zuständig für den Erlass ihrer von der ZPDK zu genehmigenden Geschäftsordnung.