



INTERKANTONALE VEREINBARUNG ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN ORDNUNGSDIENST UND INTERVENTION

BERICHT
16. SEPTEMBER 2010

1	Bisherige Arbeiten	4
1.1	Strategiepapier, Vereinbarungsentwurf vom 22. Juli 2009, damalige Grundzüge	4
1.2	Ergebnis des Mitberichtsverfahrens 2009	4
1.3	Erarbeitung eines Situationspapiers, Überarbeitung der Vereinbarung, weitere Arbeiten	5
1.4	Ergebnis des Mitberichtsverfahrens 2010	6
2	Grundzüge der vorliegenden Vereinbarung	6

1 Bisherige Arbeiten

1.1 Strategiepapier, Vereinbarungsentwurf vom 22. Juli 2009, damalige Grundzüge

Im Rahmen des Projekts Polizei XXI hat die Zentralschweizer Polizeidirektorinnen- und -direktorenkonferenz (ZPDK) am 18. November 2005 beschlossen, die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention zu verstärken, zu vernetzen und zu vereinheitlichen.

Vor diesem Hintergrund wurde in den Projektbereichen Ordnungsdienst und Intervention ein Strategiepapier erarbeitet, das am 4. Februar 2009 von der Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (ZPKK) beschlossen und am 2. März 2009 von der ZPDK genehmigt wurde. Darin wird anhand der festgestellten Schwächen der heutigen Zusammenarbeit festgehalten, wie die Zusammenarbeit im Bereich Ordnungsdienst und Intervention in Zukunft geregelt werden sollte. Es soll ein Organ geschaffen werden, das die einheitliche Ausbildung koordiniert, für die einheitliche Ausrüstung besorgt ist und den Polizeikommandantinnen und -kommandanten vor und während Ordnungsdienst- und Interventionseinsätzen beratend und unterstützend beiseite steht. Im Auftrage der ZPKK arbeitete die Arbeitsgruppe Recht gestützt auf den damals vorliegenden Entwurf des Zentralschweizer Polizeikonkordats vom 20. Oktober 2008 und gestützt auf das erwähnte Strategiepapier einen Vereinbarungsentwurf aus. Dessen Fassung vom 22. Juli 2009 und der Bericht dazu gingen an die Rechtsdienste der Zentralschweizer Kantone zum Mitbericht.

Die Grundzüge des damaligen Vereinbarungsentwurfs waren die Folgenden: Er regelte die polizeiliche Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention. Hinsichtlich Ausbildung, Ausrüstung und Einsätzen wurde eine Vereinheitlichung angestrebt. Der Schwerpunkt der Vereinbarung lag in der Regelung des gemeinsamen Zentralschweizer Ausbildungs-, Führungs- und Planungsstabs, genannt „ZAPF“ (2. Abschnitt). Dieser sollte die ZPKK in Ausbildungs- und Ausrüstungsfragen beraten und unterstützen und damit wesentlich zur Vereinheitlichung beitragen. Der ZAPF soll als koordinierendes Organ zudem dem für den Einsatz örtlich zuständigen Kommandanten für Planungs-, Organisations- und bei Bedarf auch Führungsaufgaben zur Seite stehen. In den Abschnitten 3 und 4 wurden im Speziellen die Organisation, die Ausbildung, die Ausrüstung und die Einsätze festgelegt. Abschnitt 5 des damaligen Entwurfs regelte in Ergänzung zu den Bestimmungen des Konkordats die finanziellen Aspekte, insbesondere die Instrumente sowie die Entschädigung und die Kostentragung der Zusammenarbeit.

1.2 Ergebnis des Mitberichtsverfahrens 2009

Die Auswertung des Mitberichtsverfahrens lag Mitte September 2009 vor. Sie hat gezeigt, dass der Vereinbarungsentwurf vom 22. Juli 2009 (im folgenden: Entwurf 2009) grundlegende Fragen aufwarf:

- Ist die Vereinbarung eine Verwaltungsvereinbarung oder enthält sie auch rechtssetzende Elemente? Auf welche Bestimmungen des Konkordates stützt sich die Vereinbarung?
- Welchen rechtlichen Charakter hat der Zentralschweizer Ausbildungs-, Planungs- und Führungsstab (ZAPF)? Der Entwurf 2009 bezeichnete den ZAPF als Organ des Polizeikonkordats und stattete ihn auch mit der Kompetenz aus, bei Bedarf (also im Ausnahme-, nicht im Regelfall) Interventions- oder Ordnungsdiensteinsätze zu führen.

- Bei der Definition des Begriffes ‚Ordnungsdienst‘ im Entwurf 2009 selber fehlte der im Bericht ausgeführte Vorbehalt, dass hier der unfriedliche Ordnungsdienst gemeint ist.
- Mit welcher Verbindlichkeit kann eine Vereinbarung festlegen, welche Kontingente bereit zu stellen sind (Art. 9 des Entwurfs 2009)? Wie sieht überhaupt das Verhältnis der Vorschriften des Konkordates im Abschnitt ‚Unterstützungseinsätze‘ und den Bestimmungen des Entwurfs 2009 aus?
- Wie sieht das Verhältnis zwischen Budgethoheit der Kantone auf der einen Seite und der Vereinheitlichung der Ausrüstung und des geplanten Budgets als Instrument der Zusammenarbeit auf der anderen Seite aus (Artikel 11, 16 und 18 des Entwurfs 2009)?
- Richtet sich die Abgeltung nach eigenen Regeln oder ist es ein Leistungskauf gemäss Konkordat?
- Zudem wurde eine Reihe von Detailfragen aufgeworfen.

Am 9. November 2009 verabschiedete die ZPDK das Polizeikonkordat Zentralschweiz. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) übermittelte es am 20. November 2009 auf Antrag der ZPDK an die Kantonsregierungen. Inzwischen sind drei Kantone dem Polizeikonkordat beigetreten. In weiteren drei Kantonen haben die Parlamente nach den Sommerferien 2010 den Beitritt beschlossen; die Beschlüsse unterliegen dem Referendum.

1.3 Erarbeitung eines Situationspapiers, Überarbeitung der Vereinbarung, weitere Arbeiten

Die ZPKK und die ZPDK beschlossen aufgrund des Mitberichts-Ergebnisses im Jahr 2009, die Arbeitsgruppe Recht zu beauftragen, zusammen mit den OD- und Interventionsfachleuten die Vereinbarung wie auch das zugrundeliegende Strategiepapier anzuschauen und Vorschläge zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe OD + Intervention nahm ihre Arbeit am 20. November 2009 auf und verabschiedete nach Konsultation der ZPKK am 28. Mai 2010 ein Situationspapier (Beilage). Dieses ist integrierender Bestandteil dieses Berichtes und enthält die notwendigen Angaben zu den Fakten, aber auch zu den Veränderungen, die angestrebt werden.

Die ZPDK nahm dieses Situationspapier am 11. Juni 2010 zur Kenntnis und gab den Auftrag, gestützt darauf die Vereinbarung zu überarbeiten und diese in ein Mitberichtsverfahren bei den Rechtsdiensten der Zentralschweizer Kantone zu geben. Am 25. August 2010 nahm die ZPKK die Vereinbarung zustimmend zur Kenntnis. Die ZPDK vom 16. September 2010 verabschiedete die Vereinbarung zu Handen der 87. ZRK vom 26. November 2010 und stellte den Kantonsregierungen Antrag, die Vereinbarung bis Ende Februar 2011 zu genehmigen.

1.4 Ergebnis des Mitberichtsverfahrens 2010

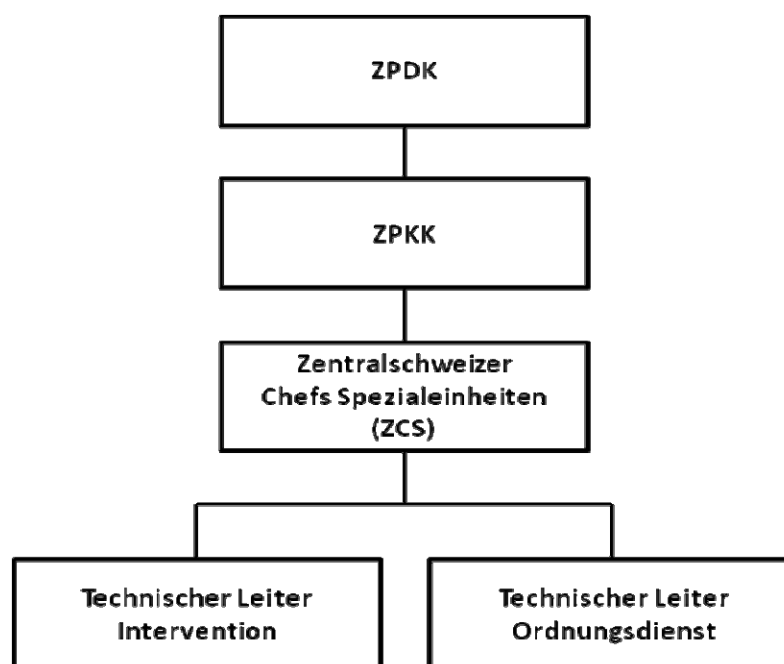
Die Rechtsdienste der Zentralschweizer Kantone wurden am 20. Juli 2010 vom ZRK-Sekretariat eingeladen, bis am 13. August 2010 zu Vorlage und Berichtsentwurf in der Fassung vom 19. Juli 2010 Stellung zu nehmen. Alle Rechtsdienste nahmen Stellung.

Im Rahmen dieses Mitberichtsverfahrens ging eine Reihe von Hinweisen ein, die soweit möglich in der Vereinbarung oder im Bericht an den entsprechenden Stellen eingearbeitet und berücksichtigt wurden. Kleine, v.a. sprachliche Änderungen, und kleinere Umstellungen in der Systematik einzelner Artikel werden im Bericht nicht separat begründet.

2 Grundzüge der vorliegenden Vereinbarung

Der jetzt vorliegende Entwurf der überarbeiteten Vereinbarung verzichtet auf das Organ des ZAPF. Das neue vorgesehene Steuerungsorgan wird sich hauptsächlich um Ausbildungsfragen kümmern und kein eigentlicher Planungsstab sein.

Die Vereinbarung stützt sich, in Übereinstimmung mit dem Konkordat, für den Ausbildungsbereich auf folgende Struktur:



Die Kompetenzen der verschiedenen Gremien ergeben sich aus dem Kompetenzorganigramm gemäss Anhang der Beilage. Dort finden sich auch die Kompetenzen der Konkordatsorgane sowie der Regierungen bzw. Departemente/Direktionen.

Die Kompetenzordnung hält sich an die Vorgaben des Zentralschweizer Polizeikonkordats vom 9. November 2009. Die Vereinbarung enthält somit keine rechtssetzenden Bestimmungen, sondern regelt intern die Abläufe, insbesondere im Zusammen-

hang mit der Ausbildung in den Bereichen Intervention und Ordnungsdienst, nicht aber für den Ernstfall, wie ein Mitbericht zutreffend anmerkt.

Im Ingress werden ausdrücklich die Artikel 4 bis 12 (Unterstützungseinsätze), 15 bis 21 (Leistungskauf) und 34 bis 37 (Kompetenzordnung ZPDK und ZPKK) erwähnt. Die Vereinbarung stützt sich auf diese Bestimmungen ab und setzt kein eigenes Recht.

Artikel 1

hält deshalb als Gegenstand der Vereinbarung fest, dass diese die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention regelt, namentlich die Ausbildung der entsprechenden Einheiten und deren Gliederung. Nämme man diese Beschränkung, wie in einem Mitbericht angeregt, auch in den Titel auf, würde dieser lang und schwerfällig.

Ein ausdrücklicher Vorbehalt der Bestimmungen des Polizeikonkordats und des kantonalen Rechts ist nicht nötig; dieser ergibt sich aus der Normenhierarchie, nach der höherrangiges Recht einer nicht-rechtsetzenden Vereinbarung vorgeht. Deshalb kann auf eine im Mitberichtsverfahren vorgeschlagene Formulierung („Diese Vereinbarung regelt im Rahmen des Polizeikonkordats Zentralschweiz ...“) verzichtet werden. Das Konkordat geht vor, und es ist das Konkordat, welches namentlich regelt, wie im Ernstfall zu verfahren ist. Bei der Vereinbarung hingegen geht es namentlich um die Zusammenarbeit in der Ausbildung.

Die Sondergruppe der Präzisionsschützen – genannt "Habicht" – ist nicht Gegenstand dieser Vereinbarung. Sie rekrutiert sich ausschliesslich aus Angehörigen der Luzerner Polizei. Für deren Ausbildung, Ausrüstung, Einsatzplanung und Einsatzführung ist allein die Luzerner Polizei zuständig. Die Sondergruppe Habicht steht den Vereinbarungskantonen auf Anfrage zur Verfügung.

Artikel 2

hält ausdrücklich fest, dass alle Zentralschweizer Kantone Vereinbarungspartner sein müssen. Die Vereinbarung tritt erst in Kraft, wenn alle Kantone ihre Zustimmung erklärt haben (Artikel 10 Abs. 2). Dies analog zu den Bestimmungen über den Unterstützungseinsatz, die erst in Kraft treten, wenn alle sechs Kantone ihren Beitritt erklärt haben (Artikel 39 Abs. 2 Polizeikonkordat).

Artikel 3

definiert Ordnungsdienst und Intervention. Bezüglich Ordnungsdienst hält er sich an die Lehrunterlagen ‚Führung im Polizeieinsatz‘ des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI). Anders als im Entwurf 2009 wird der Ordnungsdienst nicht auf den unfriedlichen Ordnungsdienst beschränkt. Denn auch die Bestimmungen des Polizeikonkordats über den Unterstützungseinsatz sind nicht beschränkt auf den unfriedlichen Ordnungsdienst. Was die Definition der Intervention betrifft, so wurde sie im Rahmen des ersten Strategiepapiers erarbeitet und sprachlich leicht angepasst. Zur Intervention zählt in der Praxis auch der Personenschutz.

Anders als in einem Mitbericht befürchtet, dienen die Definitionen der Eingrenzung der Ausbildungs-Zusammenarbeit und regeln nicht den Ernstfall.

Artikel 4, 5 und 6

definieren die Kompetenzen der ZPDK und der ZPKK sowie die Aufgaben des Steuerungsgremiums. Die Zentralschweizer Chefs Spezialeinheiten (ZCS) üben diese Funktion schon heute in Teilen praktisch aus. Das Steuerungsgremium ist als Arbeitsgruppe konstituiert und kein Organ des Polizeikonkordats.

Die ZPKK legt die einheitliche Ausbildungsdoktrin fest und ist für das entsprechende Controlling (Kontrolle und Steuerung) verantwortlich. Ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion ist eine Aufgabe der strategischen Ebene.

Die ZPKK beschliesst:

- die Organisation und Gliederung der Ordnungsdienst- bzw. Interventionseinheiten und deren Gliederung für die Ausbildung; darunter fällt auch die Bestimmung der Technischen Leiter/innen;
- die Grundsätze und Vorgaben über den Bestand der Ordnungsdienst- und Interventionseinheiten; diese Vorgaben beziehen sich auf die *interkantonalen* Einsätze, wie ein Mitbericht richtig festhält;
- die Minimalstandards der einheitlichen Ausbildung und deren Dauer, die Vorgaben für die Kaderausbildung;
- Abweichungen von den festgelegten Vorgaben betreffend Ausbildungsdauer und Minimalstandards und Abweichungen von den SPI-Richtlinien;
- die Ausrüstungsvorgaben.

Die ZPKK bestimmt den Kanton, der für den jeweiligen Ausbildungskurs Leistungserbringer ist. Sie übt die Aufsicht über das Steuerungsgremium aus.

Die Vereinbarung sieht ausdrücklich keine verbindlichen Vorgaben für die Ausrüstung vor, wie es der Entwurf 2009 machte. Dies beschlägt die Hoheit der Kantone. Hingegen sollen entsprechende Vorgaben aufgestellt werden, um den gemeinsamen Einsatz zu optimieren. Diese Vorgaben müssen von der ZPDK genehmigt werden. Staatsrechtlich kann aber auch ein ZPDK-Beschluss die Kantone nicht binden, nachdem das Polizeikonkordat keine entsprechende Bestimmung enthält. Im früheren Mitberichtsverfahren wurde zu Recht auch die Frage nach dem Verhältnis der Ausrüstungsvorgaben zur Logistik-Vereinbarung gestellt. Diese wurden nun von der ZPDK verabschiedet, und sie kann ein Instrument sein, das - wieder unter Wahrung der kantonalen Finanz- und Entscheidhoheit - zu einer Vereinheitlichung führen kann, auch im OD- und Interventionsbereich.

Auf den ersten Blick könnte man, wie ein Mitbericht festhält, meinen, dass ZPKK und ZPDK gemäss Artikel 4 bzw. Artikel 5 für die gleichen Fragen zuständig sind. Das ist jedoch nicht der Fall.

Vielmehr stehen die folgenden *Beschlüsse* der ZPKK unter dem *Vorbehalt der Genehmigung* durch die ZPDK:

- die Grundsätze und Vorgaben über Bestand und Organisation der Ordnungsdienst- bzw. Interventionseinheiten;
- Abweichungen von den festgelegten Vorgaben betreffend Ausbildungsdauer und Minimalstandards und Abweichungen von den SPI-Richtlinien;
- die Ausrüstungsvorgaben;
- die Bestimmung des Kantons, der für einen bestimmten Ausbildungskurs Leistungserbringer ist;

- das Budget für Aufträge gemäss Artikel 8 Abs. 2 (vgl. die Ausführungen zu Artikel 8).

Anders als der Entwurf 2009 verzichtet die Vereinbarung nun auf spezifische Bestimmungen zu den Beständen und zur Gliederung. Dies ist Sache der zuständigen Konkordatsorgane bzw. der innerkantonalen Gremien. Auch auf die im Entwurf 2009 vorgesehene Budgetierung und Rechnungslegung auf Konkordatsebene wird verzichtet.

Artikel 7

Für jeden Ausbildungskurs hat die ZPKK (mit Genehmigung der ZPDK) einen Kanton als Leistungserbringer zu bestimmen. Somit kommen die Bestimmungen des Polizeikonkordats über den Leistungskauf zum Tragen, gemäss den im Ingress erwähnten Artikeln 15ff. des Polizeikonkordats. Möglich ist auch, dass je nach Verfügbarkeit verschiedene Kantone einen Kurs durchführen. Deshalb beschränkt sich die Bestimmung eines Kantons auf einen spezifischen Ausbildungskurs. Pro Ausbildungskurs ist eine separate Abrechnung zu erstellen.

Für die Abgeltung sind beim Leistungskauf gemäss Artikel 19 des Polizeikonkordats die Grundsätze der Artikel 21 sowie 25 bis 30 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 massgeblich (IRV). Eine Erwähnung von Artikel 19 des Polizeikonkordats im Vereinbarungstext ist nicht notwendig. Zur Abgeltung aufgrund der kostendeckenden Stundenansätze gehören auch die Spesen.

Die Kosten werden gemäss den Soll-Beständen für den Ordnungsdienst bzw. für die Intervention auf die Kantone verteilt. Dieser Schlüssel hält die Kantone an, ihre Bestände auch tatsächlich in die Ausbildung zu schicken.

Artikel 8

regelt in Absatz 1 die Entschädigung und Kostentragung für das Steuerungsgremium. Diese geht im Grundsatz vom Leistungstausch aus, den Artikel 21 IRV ausdrücklich vorsieht. Jeder Kanton ist im Steuerungsgremium vertreten, so dass ein Leistungstausch die einfachste Lösung ist.

Fallen ausserhalb der Sitzungen des Steuerungsgremiums Aufträge an (z.B. für die Weiterentwicklung der Ausbildungsdoktrin), so sind die entsprechenden Personen gemäss Absatz 2 wie Instruktoren zu entschädigen. Die anfallenden Kosten werden periodisch auf die laufenden Ausbildungskurse verteilt. Die ZPDK genehmigt jährlich auf Antrag der ZPKK ein Budget für solche Aufträge. In der Regel wird die ZPKK Aufträge dieser Art erteilen. Es ist aber auch denkbar, dass die ZPDK bei der ZPKK eine Fragestellung unterbreitet mit dem Ersuchen, diese im Rahmen eines Auftrages zu bearbeiten.

Für die Entschädigung solcher Aufträge wird im 1. Satz von Artikel 8 Abs. 2 auf Artikel 7 Abs. 2 verwiesen („werden sie wie Instruktoren entschädigt“). Die Kostentragung zwischen den Kantonen erfolgt – gemäss dem 2. Satz von Artikel 8 Abs. 2 – nach Artikel 7 Abs. 4.

Die aus dieser Vereinbarung heraus anfallenden Kosten werden sich für die Kantone voraussichtlich in diesen Grenzen halten.

Die Arbeit der Organe gemäss Polizeikonkordat (ZPDK, ZPKK) erfolgt heute wie auch künftig ohne Entschädigung.

Artikel 9

sieht zuerst eine Streitbeilegung auf der Ebene ZPKK bzw. ZPDK vor. Erst wenn in diesen beiden Gremien keine Einigung zustande kommt, soll das aufwändige Streitbeilegungsverfahren nach IRV, wie es Artikel 45 des Konkordats vorsieht, zum Zuge kommen.

Artikel 10

siehe Artikel 2

Artikel 11 und 12

keine weiteren Bemerkungen

Beilage:

Situationspapier der Arbeitsgruppe OD + Intervention (mit dem Kompetenzdiagramm im Anhang)

Situationspapier der Arbeitsgruppe OD + Intervention

Ausgangspunkt der Arbeiten der AG OD + Intervention waren das Strategiepapier *Intervention und Ordnungsdienst* vom 4. Februar/2. März 2009, der Entwurf einer *Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention* vom 22. Juli 2009 sowie die entsprechenden Mitberichte. Die AG hat gestützt darauf in ihren Arbeiten seit dem 20. November 2009 das jetzt vorliegende Situationspapier erarbeitet.

A. Intervention

A.1. Grundlagen des Luchseinsatzes

Die Aufgaben einer Sondergruppe Intervention entsprechen auch heute noch im Grundsatz den bisherigen Luchsrichtlinien.

Drei Konstellationen:

1. *Gemäss Luchsrichtlinien*

Sind die Voraussetzungen der Luchsrichtlinien erfüllt, wird die Sondergruppe (SG) Luchs als Einheit eingesetzt, gemäss den Luchsrichtlinien und mit einem speziellen Aufgebot. Dies kann auch überkonkordatisch erfolgen (auf Ersuchen anderer Kantone) gemäss IKAPOL oder mit gemäss IKAPOL ersuchten Kräften anderer Kantone. Ein solcher überkonkordatischer Einsatz erfolgt dann, wenn zusätzliche Kräfte gebraucht werden.¹

2. *Unterhalb der Schwelle der Luchsrichtlinien*

Unterhalb der Schwelle der Luchsrichtlinien setzt ein Korps seine Luchse mit speziellem Aufgebot innerkantonale ein.

Ob ein Einsatz gemäss Luchsrichtlinien erfolgt, hängt auch davon ab, wie gross und einsatzbereit in einem Kanton die zur Verfügung stehenden Luchsressourcen sind.

3. *Kein eigentlicher Luchseinsatz*

Kein eigentlicher Luchseinsatz erfolgt dann, wenn im normalen Polizeieinsatz einzelne Polizisten mit Luchsausbildung und -erfahrung in einer bestimmten Situation intervenieren.

Handlungsbedarf (tief):

Anpassen der Luchsrichtlinien aus den 70er-Jahren, terminologisch und gestützt auf die erwähnte Schwellen-Frage

¹ Der Beizug anderer Kräfte aufgrund besonderer Spezialisierung ist theoretisch auch möglich, dürfte jedoch selten sein bzw. nur aufgrund spezieller Begebenheiten vorkommen.

A. 2. Intervention Ausbildung

A.2.1. Heutige Situation

Die Ausbildung der Sondergruppe Luchs erfolgt heute mehrheitlich autonom in den Detachementen der einzelnen Kantone. Lediglich für einen 5-tägigen zentralen Wiederholungskurs wird die ganze Luchseinheit Zentralschweiz einmal im Jahr zusammengezogen. Der Technische Leiter (TL) führt einen Vorbereitungsrapport mit den Detachements-Chefs durch. Anlässlich des KVK wird das Kader bezüglich der aktuellen Einsatzdoktrin ausgebildet. Der KVK wird im ganzen Konkordatsgebiet durch einen Technischen Leiter durchgeführt.²

Anlässlich des eigentlichen Wiederholungskurses bleiben die einzelnen Detachements wiederum mehrheitlich autonom in der Ausbildung.

Das Strategiepapier *Intervention und Ordnungsdienst* vom 4. Februar/2. März 2009 führt folgende Schwächen der heutigen Ausbildung an:

- unterschiedliche Anzahl Ausbildungstage der vier Detachements
- unterschiedlicher Ausbildungsstand aufgrund der Ausbildung und der Anzahl Einsätze
- keine Einheitlichkeit in der Ausbildung
- unterschiedliche Doktrinen schleichen sich ein
- kein übergeordnetes Controlling
- keine einheitliche Ausrüstung
- zentrale Kursvorbereitungen müssen im Nebenamt vorbereitet werden
- ungerechte Verteilung der Lasten (finanziell/personell)

A.2.2 Zielsetzung Ausbildung Intervention

Als Zielsetzung gelten folgende Vorgaben:

- Regelmässiger Zusammenzug der ganzen Luchseinheit (1 - 2 x pro Jahr)
- Einheitliche Richtlinien für die Ausbildung (namentlich Definition Minimalstandard Ausbildungstage, Lernziele, Ausbildungsbehelfe SPI)
- Regelmässiges übergeordnetes Controlling (Kontrolle/Steuerung)
- Im Grundsatz einheitliche Ausrüstung
- Steuerung dieser Fragen durch ein Fachgremium

Minimalstandard Ausbildungstage

51 IE	→	à 18 Ausbildungstage pro Jahr à 8,5 Std., inkl. 1 Luchs-WK à 5 Tage (Pol I) = 7803 Std.
24 Instr	→	à 30 Ausbildungstage (18 Ausbildungstage pro Jahr + 12 Tage Vorbereitung pro Jahr) à 8,5 Std. (Grfhr Pol I - II) = 6120 Std.

² Vgl. Darstellung in Kapitel C.

Dieser Standard relativiert sich auch dann nicht, wenn die Zahl der Einsätze höher oder tiefer ist.

Handlungsbedarf (hoch):

- Definition der Vorgaben
- Controlling (Kontrolle/Steuerung) der Ausbildung und der Einsatzvoraussetzungen (vgl. Bst. C)

A.3. Einsatzorganisation bei ausserordentlichen Lagen

Die KKPKS hat im November 2009 Standardorganisationen bei ausserordentlichen Lagen beschlossen. Diese sollen von den Korps umgesetzt werden. In sehr vielen ausserordentlichen Lagen, wie beispielsweise Geiselnahmen, wird die Sondereinheit Luchs eingesetzt. Die Beschlüsse der KKPKS sind deshalb sowohl bei der Ausbildung als auch im Einsatz zu berücksichtigen.

B. Ordnungsdienst (OD)

B.1. Grundlagen OD-Einsatz

B.1.1 Heutige Situation

Haupteinsatzarten

Zu rechnen ist in der Zentralschweiz mit vier Haupteinsatzarten:

1. Einsätze in den Kantonen, die durch die eigenen, kräftemässig den realen Belastungen angepasste OD-Einheit des jeweiligen Kantons als Grundversorgung autonom erfolgen.
2. Einsätze, die zusammen mit Konkordatskräften erfolgen.
3. Einsätze, die zusammen mit Konkordatskräften sowie mit Kräften von Nachbarkantonen erfolgen.(Artikel 3 IKAPOL-Vereinbarung)
4. IKAPOL-Einsätze

Die Abgrenzung zwischen diesen verschiedenen Haupteinsatzarten hat in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt und ergibt sich in der Regel durch die Einsatzdauer, die Grösse des Einsatzes und die zur Verfügung stehenden eigenen Mittel und Möglichkeiten.

Probleme mit der heutigen Lösung

a. Das Strategiepapier *Intervention und Ordnungsdienst* vom 4. Februar/2. März 2009 führt folgende Schwächen der heutigen Lösung an:

- Unterschiedliche Bestände in den Achsen durch unterschiedliche Bedeutung/Gewichtung des OD in Polizeikorps.
- Zum Teil geringe Einsatz- und Führungserfahrung im OD.
- Keine einheitliche und gleichbleibende OD-Struktur bei Konkordats- und IKAPOL-Einsätzen.
- Unterschiedliche Einsatzdoktrin.
- Zum Teil fehlende Führungskräfte auf Stufe EL, Kp Kdt und Zug.
- Unterschiedliche Ausrüstung, dezentrale Beschaffungen.
- Bei langen/grossen Einsätzen Grundversorgung des betroffenen Polizeikorps gefährdet.

b. Als Konkretisierung stellt die Arbeitsgruppe fest, dass in einzelnen Kantonen OD-Einsätze nicht mehr die Ausnahme in besonderen Lagen darstellen, sondern zum Normalfall werden (v.a. bei Sportereignissen, namentlich FCL-Spiele und in der Hockey-Saison EVZ-Spiele, aber auch Kundgebungen und Demonstrationen bis hin zu Party-, Kilbi- und Fasnachtsanlässen). Davon betroffen sind auch Kantone, die auf ihrem Gebiet keine solche Anlässe haben, da die stark belasteten Polizeikorps bei ihnen um Konkordatsunterstützung nachsuchen. Das kann angesichts der Sparprogramme notwendig sein. Zwar gibt dies den OD-Kräften kleinerer Kantone zusätzliche Einsatzerfahrung, führt aber auch dort vor allem zu einer Reduktion der verfügbaren Kräfte in der Grundversorgung. Deshalb ist auch die Gesamtressourcensituation im Auge zu behalten.

c. Zu beachten ist auch, dass gemäss aktueller Vorgabe 2/3 des Korpsbestandes ausgebildet und ausgerüstet sein sollen und davon die Hälfte jederzeit einsatzbereit sein soll. Die Ausbildungs- und Ausrüstungsvorgaben binden beträchtliche Personalressourcen und auch finanzielle Mittel; sie sind zu überprüfen. Insbesondere sollte es dem einzelnen Kanton überlassen bleiben, wie er die gemeinsam definierte Einsatzbereitschaft garantieren will.

Kein GMO-Modell

Die Arbeitsgruppe kommt im Gegensatz zum Strategiepapier zum Schluss, dass die am GMO-Modell³ orientierte feste OD-Einheit, die in gleichbleibender Form für grössere und länger dauernde Konkordats- und IKAPOL-Einsätze (z. B. WEF, Euro 08 usw.) zur Verfügung steht, kein Lösungsansatz ist. Die dennoch notwendige Reserve hätte praktisch keine Ernstfalleinsätze, aber müsste permanent ausgebildet werden.

B.1.2. Zielsetzung

Der beschriebene Wandel des Ordnungsdienstes hin zum Normalfall und die dadurch einhergehende Beeinträchtigung der Grundversorgung macht eine neue Lagebeurteilung notwendig. Ein grosses Korps erreicht den Schwellenwert, über den es andere Kantone um Unterstützung anfragen kann, praktisch nie. Es unterstützt andere Kantone, erhält aber keine Unterstützung.

³ Groupement du maintien de l'ordre de la Suisse Romande

Handlungsbedarf (hoch):

Vgl. B.1.1.

Bei der Weiterbearbeitung sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Überprüfung der Vorgaben betr. Bestände
- Berücksichtigung der Problemstellung Grundversorgung/ Spezialversorgung
- Prüfung des alternativen Modells (mit Varianten)
- Wahrung der hohen Qualität der OD-Einsätze und der miliztauglichen Strukturen sowie der Ausbildung
- Einheitliche Führungs- und Einsatzstrategie.
- Verbesserte Voraussetzungen zur Bewältigung der (auch örtlichen) Herausforderungen im OD in schwierigerem Umfeld.

B.2. OD-Ausbildung

B.2.1. Heutige Situation

Die Ausbildung im Ordnungsdienst erfolgt heute mehrheitlich autonom in der Achsenlösung und an zentralen und dezentralen Kursen der Kantone. Die Ausbildungsintensität und die Ausbildungsschwerpunkte richten sich nach der Grundbelastung und den aus Einsätzen gewonnenen Erfahrungen und Lehren daraus.

Die Achse ‚Brünig‘ zieht die OD-Kräfte jährlich zu gemeinsamen Kursen zusammen, die Achse ‚Gotthard‘ alle zwei Jahre. Beide Achsen halten sich untereinander über die Ausbildungsschwerpunkte auf dem Laufenden. Anlässlich der jeweils vorangehenden KVK wird das Kader bezüglich der aktuellen Einsatzdoktrin ausgebildet. Grundsätzliches Ziel dabei ist, dass die Zfhr die Grfhr und diese zusammen die Mannschaft ausbilden. Für die einheitliche Ausbildungsdoktrin sorgen in beiden Achsen die Instruktoren.

Zur heutigen Ausbildung ist folgendes festzustellen:

- Uneinheitliche Einsatz-Erfahrung: Erschwert gesamtheitliche und gleiche Lösungsansätze und Ausbildungsschwerpunkte, verunmöglicht diese aber nicht.
- Keine grossen Unterschiede bei der Ausbildung in Bezug auf Intensität und Inhalte.
- Unterschiedlicher Ausbildungsstand der Führungskräfte und der Mannschaft hauptsächlich aufgrund der Anzahl Einsätze.
- Gefahr der unterschiedlichen Doktrinen (ZH-Modell 4er-Gruppe 24er-Zug; IPH gemäss BE-Modell 10er-Gruppe 36er-Zug).
- Kein übergeordnetes Controlling (Kontrolle/Steuerung).
- Keine einheitliche Ausrüstung, namentlich in der Frage „ausser/innen“.
- Kursvorbereitungen (zentral und dezentral) müssen im Nebenamt vorbe-

reitet werden.

B.2.2. Zielsetzung OD-Ausbildung

Ziel ist eine einheitliche Doktrin, welche durch einen gemeinsamen OD-Kaderkurs (erstmals im März 2010) erreicht werden kann. Mindestens jährlich erfolgt eine gleichwertige Ausbildung für alle OD-Kräfte der Zentralschweiz. Die einheitliche Doktrin zeigt sich aber auch mit der Definition namentlich der Anzahl Ausbildungstage, der Lernziele, der Ausbildungsbehelfe sowie durch eine entsprechende übergeordnete Steuerung und ein entsprechendes Controlling. Nicht prioritär, aber ebenfalls zu behandeln ist die Frage der einheitlichen Ausrüstung.

C. Kompetenzorganigramm, Organisationsform

C.1. Kompetenzdiagramm

Aufgrund der Überlegungen in den Kapiteln A. und B. hat die AG ein Kompetenzdiagramm⁴ erstellt, welches zeigt, wer über welche Kompetenzen/Zuständigkeit verfügt/verfügen soll.

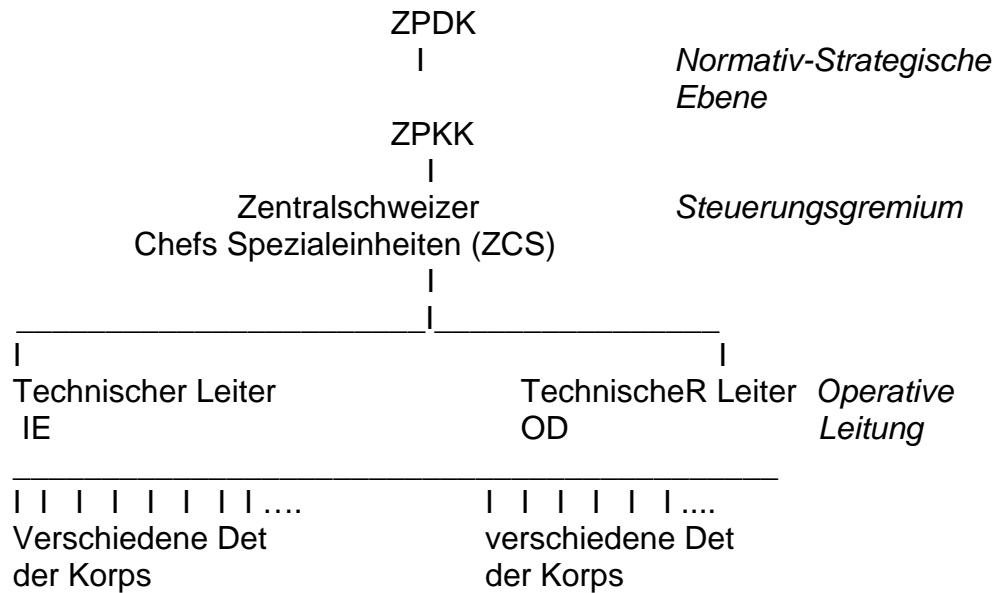
Anhang 1

Das Kompetenzdiagramm ist für OD wie auch für die Intervention gültig (betr. Einsatzentscheide kann es kleine Abweichungen geben).

⁴ Andere Bezeichnung: Funktionendiagramm

C.2. Organisationsform, namentlich für die Ausbildung, Organigramm

Gestützt auf dieses Kompetenzdiagramm soll die Ausbildung künftig wie folgt organisiert werden.



ZCS: Heutige Aufgaben: namentlich Besprechung von OD- bzw. IE-Einsätzen, bekommt Planungsaufträge, z.B. WEF; Materialfragen

TL: ist, wenn er nicht Mitglied ist der ZCS, Mitglied des Steuerungsgremiums

D. Weiteres Vorgehen

Zustellung an ZPKK für die Sitzung vom 26. Mai 2010
Entscheid der ZPKK: Antrag an die ZPDK, wonach auf dieser Basis weiter gearbeitet werden soll

Orientierung an der ZPDK-Sitzung vom 11. Juni 2010
Entscheid der ZPDK, ob auf dieser (von der ZPKK allenfalls angepasster) Basis weiter gearbeitet werden soll

Danach: Überarbeitung des Entwurfs der Vereinbarung

Anfangs Juli bis Mitte August 2010: Mitbericht des Vereinbarungs-Entwurfs bei den Rechtsdiensten der Kantone

Verabschiedung der Vereinbarung durch ZPDK (nach vorgängiger Konsultation der ZPKK) am 16. September 2010

Verabschiedung der Vereinbarung durch ZRK am 26. November 2010 zu Händen der Kantone

Weitere Arbeiten der Arbeitsgruppe:

Vertiefung des Alternativmodells

Bearbeitung der Handlungsbedarfs-Felder „Hoch“

Begleitung der Überarbeitung des Vereinbarungsentwurfes (Lead: B. Krummenacher, Support durch HPU)

Weiterbearbeitung aufgrund der Auswertungen der jeweiligen Rückmeldungen aus den ZPKK-/ZPDK-Sitzungen bzw. gestützt auf die Mitberichte

Anhang 1:
Kompetenzdiagramm

20.5.2010/hpu

Kompetenzdiagramm OD + Intervention

Anhang 1

	ZPKD	ZPKK	Steuerungsgremium	Operative Leitung	PolKdo	Fachbereich	RR	DepC
Einsatzentscheid - innerkantonale - Konkordat					E A		E	E ¹
Durchführung Einsatz - Korps allein - Konkordat lit. a. - Konkordat lit. b. - +Nachbarkanton/e - IKAPOL	E	K A A			E/G E/G Au	A/Au A/Au		
- Ausbildungs-Doktrin - Einheitliche Richtlinien - Abweichung von SPI-R. - Ausbildungsdauer, Minimalstandard - Ausbildung Kader	G G	E E E	A A A	Au Au Au Au	Au Au Au	Au Au Au		
Controlling - Kontrolle - Steuerung		E	Au A, eventuell E	Au A				
Ausrüstung	G	E	A ←	A ←	A, Au ←	A, Au	E	E/A
Bestand -Grundsatz, Vorgaben -im Kanton/Korps	G	E			A	A	E	E/A

E: Entscheid A: Antrag Au: Ausführung G: Genehmigung K: Koordination

¹ Je nach kantonaler Regelung ist der Regierungsrat oder der/die Departementschef/in zuständig