



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 16. Februar 2021

6000.409

Interkantonale Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI); Genehmigung; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 2. November 2020 dem Beschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI) in 1. Lesung mit 58:1 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt (vgl. Amtsblatt Nr. 48 vom 6. November 2020).

Der Beschluss wurde der Volksdiskussion bis 4. Dezember 2020 unterstellt. Es wurde kein Diskussionsbeitrag eingereicht.

B. Erwägungen des Regierungsrats

1. Eine Medienmitteilung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 13. November 2020 orientierte über den aktuellen Stand. Danach haben Bund und Kantone am 12. November 2020 im Rahmen der virtuell durchgeführten Herbstversammlung der KKJPD die öffentlich-rechtliche Körperschaft «Polizeitechnik und -informatik (PTI) Schweiz» gegründet. Sie wird per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt und soll für die Polizeibehörden von Bund und Kantonen gemeinsame Beschaffungen in den



Appenzell Ausserrhoden

Bereichen IT und Technik durchführen. Bisher haben der Bund und 21 Kantone den Beitritt zur VPTI erklärt. Damit wurde das nötige Quorum (Bund und 18 Kantone) erreicht. Die übrigen Kantone werden voraussichtlich im laufenden Jahr beitreten.

2. Die VPTI kann nur als Ganzes entweder angenommen oder abgelehnt werden. Der Beschluss über den Beitritt bleibt daher materiell unverändert. In der Debatte im Kantonsrat im Rahmen der 1. Lesung wurde einerseits eine parlamentarische Oberaufsicht für die VPTI und andererseits eine generelle Lösung für eine Oberaufsicht über sämtliche Konkordate thematisiert. Dazu finden sich nachfolgend ergänzende Ausführungen.

3. Der Departementsvorsteher Inneres und Sicherheit, der den Kanton Appenzell Ausserrhoden in der KKJPD vertritt, hatte sich anlässlich der virtuell durchgeführten Herbstversammlung der KKJPD vom 12. November 2020 nochmals für eine parlamentarische Aufsicht im Rahmen der VPTI stark gemacht. Da die Strukturen indessen bereits feststanden und das nötige Quorum zur Gründung der Körperschaft vorlag, blieb es bei der Wortmeldung.

Letztlich entscheidet die Mehrheit der beteiligten Kantone. Ist ein Kanton mit einer Regel nicht einverstanden, bleibt lediglich der Austritt aus dem Konkordat. Auch spätere Anpassungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung einer Zwei-Drittels-Mehrheit (Art. 30 Abs. 1 und 2 VPTI). Appenzell Ausserrhoden gehört zudem zu den wenigen Kantonen, in denen das Parlament über einen Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinbarung beschliesst. In der Mehrheit der Kantone sind hierfür die Regierungen zuständig. Entsprechend ist in diesen Kantonen auch das Bedürfnis nach einer parlamentarischen Aufsicht weniger ausgeprägt.

4. Der Regierungsrat hatte an der Sitzung des Kantonsrates vom 2. November 2020 in Aussicht gestellt, Überlegungen zur Oberaufsicht über alle Konkordate als Auftrag auf die 2. Lesung mitzunehmen und eine Antwort mit angedachten Lösungen vorzustellen.

a) Zunächst ist auf die Möglichkeiten des Kantonsrates zur Mitwirkung in den Aussenbeziehungen hinzuweisen, die ihm das kantonale Recht bietet. Diese sind in Art. 68 f. des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 141.1) sowie in Art. 8 und 82 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) geregelt. Danach informiert der Regierungsrat das zuständige Organ des Kantonsrates frühzeitig, laufend und umfassend über die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, und er konsultiert das zuständige Organ des Kantonsrates rechtzeitig insbesondere zu interkantonalen und internationalen Verträgen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen (Art. 68 und 69 KRG). Die entsprechenden Informations- und Konsultationsrechte werden von den ständigen vorbereitenden Kommissionen wahrgenommen (Art. 82 Abs. 2 GO KR). Die Kommissionen können mit parlamentarischen Organen anderer Kantone gemeinsam beraten, wenn ein Geschäft die interkantonale und internationale Zusammenarbeit betrifft (Art. 82 Abs. 3 GO KR). Damit sind Informations- und Konsultationsrechte der zuständigen Kommissionen des Kantonsrates für Konkordate, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen, auf kantonaler Ebene ausdrücklich vorgesehen. Ebenso wird den zuständigen Kommissionen ausdrücklich das Recht eingeräumt, sich mit parlamentarischen Organen anderer Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit und damit auch zu interkantonalen Verträgen auszutauschen.

b) Sodann kann grundsätzlich jeder Kanton nur seine Vertretung und deren Handeln in den interkantonalen Organen beaufsichtigen. Die Tätigkeit des interkantonalen Organs selbst kann dagegen keinem Kanton zugeordnet werden und ist daher der parlamentarischen Kontrolle eines jeden Vertragskantons entzogen. Diese



Schmälerung der demokratischen Kontrolle kann durch eine entsprechende Organisation der interkantonalen öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht verhindert, sondern nur gemildert werden (Zehnder, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Zürich 2007, S. 221).

Will man die parlamentarische Kontrolle über interkantonale Organe stärken, muss in der Regel eine interkantonale Kommission geschaffen werden, welche diese Aufgabe stellvertretend für die kantonalen Parlamente ausübt. Art. 15 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (Rahmenvereinbarung; IRV; bGS 615.1) sieht eine solche Lösung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Das gesamte Polizeirecht ist jedoch dem Anwendungsbereich der IRV entzogen. Im Polizeirecht bestehen zahlreiche interkantonale Organe, die auf ganz unterschiedlichen Vereinbarungen beruhen. Es gibt rechtsetzende und verwaltungstechnische Vereinbarungen, und häufig ist das Statut des interkantonalen Organs sogar privatrechtlicher Natur. Es ist damit sehr schwierig zu bestimmen, welche Organe künftig einer interparlamentarischen Kontrolle zu unterstellen sind. Organe, die auf einer rechtsetzenden Vereinbarung beruhen, sind nur ein Teil.

Die Bestrebungen zur interkantonalen Harmonisierung des Polizeirechts sind nachvollziehbar, denn Sicherheit lässt sich nur durch Kooperation erreichen. Weil der Gesetzgebungsprozess schwerfällig ist, besteht dabei eine Tendenz zur Regelung auf tiefer Stufe. Will man dem entgegenwirken, müsste ein rechtlicher Gesamtrahmen geschaffen werden. Dort liesse sich dann auch eine interparlamentarische Aufsicht sinnvoll regeln. Ein solcher Gesamtrahmen fehlt, und wie ein solcher aussehen könnte (interkantonale oder bundesrechtlich), ist fraglich. Damit bleiben auch die parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten für den Kanton Appenzell Ausserrhoden im Bereich interkantonomer Vereinbarungen im Polizeiwesen beschränkt. Immerhin besteht ein Grundsatz der Zusammenarbeit darin, dass der zwingende Verlust an Selbstbestimmung alle beteiligten Kantone gleich trifft.

C. Auswirkungen

Es bestehen keine weiteren Auswirkungen als diejenigen, die bereits im Bericht und Antrag an den Kantonsrat für die 1. Lesung dargelegt wurden.

**D. Anträge**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Beschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI) in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

VPTI

Beilage 1.2

Beschluss über den Beitritt zur VPTI