

Regierungsratsbeschluss

vom 24. September 2013

Nr. 2013/1786

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit der Polizei Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps

1. Erwägungen

1.1 Ausgangslage

Die Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit vom 2. Juli 2001 (BGS 511.513) ist seit 14. Dezember 2001 in Kraft. Sie regelt insbesondere die sicherheits- und gerichtspolizeilichen Befugnisse des Grenzwachtkorps (GWK) und definiert die Abläufe der Zusammenarbeit. Namentlich im grenznahen Raum (Bezirk Dorneck und Thierstein) trägt neben der Polizei Kanton Solothurn (Polizei) das GWK seit Jahren massgeblich zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei. Die Zusammenarbeit ist denn auch grundsätzlich unbestritten.

1.2 Gründe für den Abschluss einer neuen Vereinbarung

Drei Gründe sind für den Abschluss einer neuen Vereinbarung auszumachen:

1.2.1 Zollgesetz und Ausländergesetz

Am 1. Mai 2007 ist das Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) in Kraft getreten. Die Zollverwaltung ist zuständig für die Überwachung und Kontrolle des Warenverkehrs über die Zollgrenze (Art. 94 i.V.m. Art. 1 ZG). Neben dieser originären zoll- und abgaberechtlichen Aufgabe erfüllt sie im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone sicherheitspolizeiliche Aufgaben, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen (Art. 96 ZG). Die Polizeihöhe der Kantone wird dadurch nicht eingeschränkt. Diese üben auf ihrem Hoheitsgebiet im Rahmen der Grenzkontrolle namentlich die Personenkontrolle aus (Art. 9 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 [AuG; SR142.20]). Überdies können die Kantone der Zollverwaltung im Grenzraum die Erfüllung polizeilicher Aufgaben übertragen. Mit der kantonalen Behörde ist eine Vereinbarung über die Aufgaben- und Kostenübernahme abzuschliessen (Art. 97 ZG). Die polizeilichen Befugnisse der Angehörigen des GWK richten sich nach den Artikeln 100-105 und 107 ZG.

1.2.2 Bestrebungen im Kanton Solothurn

In der Absicht, Synergien konsequent zu nutzen, ist der Kanton Solothurn bestrebt, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und GWK zu intensivieren. Damit wird insbesondere einem Anliegen der grenznahen Bezirke Rechnung getragen (vgl. unsere Stellungnahme auf die Interpellation Fabio Jeger (CVP, Meltingen): Verbrechensbekämpfung an der Landesgrenze; RRB Nr. 2013/731 vom 23. April 2013, Ziffer 3.1.2). Der Kantonsrat hat am 15. Mai 2007 im Rahmen der Vorlage „Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ u.a. eine Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) beschlossen. Zwecks engerer Zusammenarbeit mit dem GWK (insbesondere gemeinsame Patrouillen) wurde Paragraph 24 KapoG

entsprechend ergänzt. Das GWK ist zur Vornahme sicherheitspolizeilicher Amtshandlungen ermächtigt (Absatz 2). Die Anpassung der Vereinbarung inkl. Regelung der finanziellen Abgeltung haben wir in Aussicht gestellt. Das GWK hat sich als Partner und Organisation im Sicherheitssystem Schweiz in den letzten Jahren konsolidiert, und die Vereinbarung ist nach 12 Jahren auf die enge partnerschaftliche Zusammenarbeit hin anzupassen.

1.2.3 Ersatzmassnahmen nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens

Seit Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens mit der EU bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes (SR 0.362.31) am 1. März 2008 sind systematische Personenkontrollen durch das GWK beim Überqueren der Binnengrenzen grundsätzlich unzulässig. Als sogenannte Ersatzmassnahme finden Kontrollen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit deshalb vermehrt im rückwärtigen Raum statt. Dabei erweisen sich insbesondere die Erfüllung fremdenpolizeilicher Aufgaben durch das GWK sowie Personenfahndungen im Grenzraum und in internationalen Zügen als taugliche und unabdingbare Massnahmen.

1.3 Mustervereinbarung der KKJPD

Zur Erreichung einer möglichst einheitlichen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Kantonen und dem GWK hat das eidgenössische Finanzdepartement mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) eine Mustervereinbarung ausgearbeitet, welche mittlerweile von vielen Kantonen, vor allem Grenzkantonen (beispielsweise AG, BL, BS, SG und TG) abgeschlossen wurden. Um unterschiedliche kantonale Bedürfnisse gebührend zu berücksichtigen, besteht die Mustervereinbarung aus einem Allgemeinen und einem Besonderen, durch den jeweiligen Kanton verhandelbaren Teil. Dieser regelt die - je nach Kanton unterschiedlich weitreichenden - sicherheits- und gerichtspolizeilichen Aufgaben, welche dem GWK übertragen werden.

1.4 Inhalt der Verwaltungsvereinbarung

1.4.1 Grundzüge

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit zwischen der Polizei Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps beziehungsweise der Eidgenössischen Zollverwaltung (nachfolgend Vereinbarung) basiert auf der Mustervereinbarung der KKJPD. Sie regelt die dem GWK im Kanton Solothurn konkret übertragenen Aufgaben und Befugnisse im Sinne einer effizienten Ausgestaltung der Zusammenarbeit im Interesse der Sicherheit der Bevölkerung. Die übertragenen sicherheits- und gerichtspolizeilichen Aufgaben und Befugnisse entsprechen der in den letzten Jahren gut eingespielten Praxis. Die Vereinbarung enthält im Wesentlichen die Grundzüge der Zusammenarbeit, Bestimmungen über die gegenseitige Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung, die Möglichkeit von gemeinsamen und gemischten Patrouillen sowie insbesondere eine Definition des Einsatzraumes des GWK (Teil A). Teil B enthält abschliessend die einzelnen, dem GWK zur selbständigen Erledigung übertragenen Aufgabenbereiche. Operative Details werden in 22 Anhängen geregelt. Diese sind Bestandteile der Vereinbarung (Art. 16). Zur Sicherstellung einer raschen Anpassungsmöglichkeit an geänderte Abläufe werden sie vom Polizeikommandanten und dem Chef GWK unterzeichnet.

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Sie kann unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten gekündigt werden. Mit Inkrafttreten der Vereinbarung wird die geltende Verwaltungsvereinbarung ausser Kraft gesetzt.

1.4.2 Einzelne Bestimmungen von Teil A

Die Führungsverantwortung für sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Landesinnern liegt beim Kanton Solothurn (Art. 2). Schwerpunkte bei der Einsatzplanung für Verkehrs-, Personen- und Zollkontrollen sind von der Polizei und dem GWK zu koordinieren (Art. 4 Abs. 4).

Die Vertraulichkeit von Informationen, welche in Anwendung der Vereinbarung ausgetauscht werden, ist garantiert (Art. 4 Abs. 3).

Mit der Definition des Einsatzraumes des GWK ist für die Rechtsunterworfenen voraussehbar, welche Aufgaben und Befugnisse dem GWK im Kanton Solothurn zustehen. Der Einsatzraum erstreckt sich auf die Bezirke Dorneck und Thierstein, auf internationale Züge sowie auf Züge mit Grenzbezug auf der Nord-Süd-Achse und der Achse Jura-Südfuss. Neben den Zügen gehören auch unmittelbar dem Bahnverkehr dienende Orte (insbesondere Perrons) dazu, nicht aber das weitere Bahnhofareal (Artikel 10).

1.4.3 Einzelne Bestimmungen von Teil B

Durch die Aufgabenerfüllung beider Organisationen im selben Raum ergeben sich - bei zweckmässigen Absprachen - Synergien, welche zur Verbesserung der inneren Sicherheit optimal genutzt werden können.

Im Zusammenhang mit Grenzkontrollen beziehungsweise der Abklärung von Identität, Aufenthaltsrecht und Einreiseberechtigung erledigt das GWK beispielsweise selbständig Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndungen (Art. 18).

Die einzelnen gerichtspolizeilichen Aufgaben, zu welchen das GWK ermächtigt ist, sind in den Artikel 19-22 abschliessend aufgeführt. Es handelt sich um Widerhandlungen gegen die Ausländergesetzgebung, das Betäubungsmittel- und das Waffengesetz sowie das Strassenverkehrsrecht. Gerade in diesem Bereich erbringt das GWK Leistungen, welche direkt dem Kanton Solothurn zu Gute kommen (siehe Ziffer 1.5). Stellt das GWK Sachverhalte fest und/oder besteht bei Personenkontrollen ein Anfangsverdacht auf Straftaten, deren Bearbeitung jenseits der Kompetenz des GWK liegt, ist umgehend die Alarmzentrale der Polizei zu orientieren. Die erforderlichen Massnahmen sind von der Polizei anzuordnen. Zuführungen von Personen und Übergaben von Sachen an die Polizei erfolgen lediglich gestützt auf einen schriftlichen Übergaberapport (Art. 24).

Indem sämtliche Rapporte des GWK via Polizei an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden, wird die rechtsgleiche Verzeigungspraxis und Qualitätssicherung sichergestellt (Art. 25). Die Polizei nimmt die Funktion der ausschliesslichen Ansprechstelle wahr, für die Staatsanwaltschaft und die Gerichte ergeben sich aus der selbständigen Auftrags erledigung durch das GWK keine Änderungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem GWK grundsätzlich keine zusätzlichen gerichtspolizeilichen Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden. Der Unterschied zur geltenden Vereinbarung besteht vielmehr darin, dass die konkreten Tatbestände einzeln aufgeführt sind. Einzig im Bahnverkehr nimmt das GWK zusätzliche Aufgaben wahr. Allerdings stellt nicht die Vereinbarung die nötige Rechtsgrundlage dar. Vielmehr ergibt sich diese Kompetenz aus dem ZG, welches das GWK zur Vornahme von Zollkontrollen in der ganzen Schweiz und dem ganzen Schienennetz berechtigt (vgl. Ziffer 1.2.1). Im Übrigen liegen diese Kontrollen als Ersatzmassnahmen im Interesse des Kantons Solothurn (vgl. Ziffer 1.2.3).

1.5 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Der Abschluss der Vereinbarung hat keine unmittelbaren personellen Auswirkungen, da die Zusammenarbeit bereits heute grossmehrheitlich nach den genannten Bestimmungen funktioniert. Aus diesem Grund sind auch keine weiteren Vollzugsmassnahmen nötig. Umgekehrt gilt, dass der Verzicht auf den formellen Abschluss der Vereinbarung womöglich mit einer zurückhaltenderen Unterstützungstätigkeit des GWK und einem Rückgang gemeinsamer Aktionen und Kontrollen verbunden wäre. Dies ist nicht im Sinne der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im grenznahen Gebiet. Die Vereinbarung unterstützt den effizienten personellen Einsatz der Korpsangehörigen der Polizei Kanton Solothurn.

2007 sind wir davon ausgegangen, die Leistungen des GWK vergüten zu müssen (Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Januar 2007, RRB Nr. 2007/44, Ziffer 3.1.2). Eine eigentliche Vergütung sämtlicher Leistungen des GWK steht nicht mehr zur Diskussion. Die Vereinbarung sieht lediglich vor, dem GWK für seinen Aufwand für das Busseninkasso zu Gunsten des Kantons Solothurn eine Entschädigung auszurichten. Konkret geht es um nicht bezahlte Bussen, ausgesprochen durch Solothurner Strafverfolgungsbehörden. Diese sind im Automatisierten Fahndungssystem ausgeschrieben. Bei entsprechender Kontrolltätigkeit des GWK und (zufälliger) Anhaltung des zur Zahlung Verurteilten durch Angehörige des GWK nehmen diese die Gelder an Ort und Stelle ab. Sie werden automatisch dem Kanton Solothurn gutgeschrieben. Das in den letzten Jahren zu diesem Zweck in Betrieb genommene automatisierte Verbuchungssystem hat dem Bund erhebliche Kosten verursacht. Für das Erbringen dieser Dienstleistung macht der Bund von allen Kantonen eine Entschädigung geltend.

Aufgrund der Kontrolltätigkeit und anschliessenden Busseninkassos durch das GWK sind dem Kanton Solothurn 2011/2012 zwischen Fr. 100'000.-- und Fr. 150'000.-- zugeflossen. Der Betrag variiert von Jahr zu Jahr, da er von den eingenommenen Bussen abhängt. Aus diesem Grund erscheint uns die Abgeltung in Form einer prozentualen Pauschale sachgerecht. Die mit dem Bund vereinbarte Höhe von 15% der vereinnahmten Bussen erachten wir als angemessene Vergütung. Sie entspricht der auch von anderen Kantonen zu leistenden Abgeltung. Gestützt auf die genannten Bussenerträge dürfte der Kanton Solothurn dem Bund neu ca. Fr. 15'000.-- (bei rund Fr. 100'000.--) beziehungsweise Fr. 22'500.-- (bei Fr. 150'000.--) pro Jahr zu vergüten haben (Art. 13).Text

2. Rechtliches

Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ermächtigt den Regierungsrat zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen. Paragraph 80 Absatz 1 KV berechtigt ihn zum Beschluss jährlich wiederkehrender Ausgaben bis zum Betrag von 50'000 Franken. Die dem Bund neu zu entrichtende Pauschale dürfte diese Grenze kaum überschreiten. Paragraph 20 Absatz 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) ermächtigt den Regierungsrat, mit dem Bund Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit abzuschliessen.

3. **Beschluss**

Gestützt auf die Artikel 80 Absatz 1 und 82 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 sowie Paragraf 20 Absatz 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990:

- 3.1 Die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn, vertreten durch das Departement des Innern, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Polizei Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps beziehungsweise der Eidgenössischen Zollverwaltung wird genehmigt.
- 3.2 Der Vorsteher des Departement des Innern wird ermächtigt, die Verwaltungsvereinbarung im Namen des Regierungsrates zu unterzeichnen.
- 3.3 Die Verwaltungsvereinbarung tritt mit der Unterzeichnung in Kraft.
- 3.4 Die Polizei Kanton Solothurn wird mit dem Vollzug beauftragt.
- 3.5 Der Kommandant der Polizei Kanton Solothurn wird ermächtigt, die Anhänge zur Verwaltungsvereinbarung zu unterzeichnen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verwaltungsvereinbarung

Verteiler (Versand nach Unterzeichnung durch Polizeikommando)

Polizei Kanton Solothurn
Eidgenössisches Finanzdepartement
Finanzdepartement
Staatsanwaltschaft
Amt für Migration und Schweizer Ausweise
Staatskanzlei, Vertragsbuch (STE)
GS/BGS
Amtsblatt