

Regierungsratsbeschluss

vom 12. Mai 2020

Nr. 2020/731

Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI)

1. Ausgangslage

1.1 Die Vereinbarung HPI von 2012 und das Schweizerische Kompetenzzentrum PTI

Mit RRB Nr. 2020/884 vom 1. Mai 2012 hat der Regierungsrat den Beitritt des Kantons Solothurn zur geltenden Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen zur Harmonisierung der Polizeiinformatik in der Schweiz (nachfolgend Vereinbarung HPI) beschlossen. Zweck der Vereinbarung HPI ist es, die polizeiliche Informatik stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Zudem sollten gemeinsame Beschaffungen im Rahmen des Programms wirtschaftlichere Informatiklösungen ermöglichen. Die operative Umsetzung wurde einer Geschäftsstelle übertragen, angesiedelt beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Polizeitechnik und -informatik (PTI).

Verschiedene wichtige Vorhaben wurden im Rahmen der Vereinbarung HPI/PTI erfolgreich umgesetzt, beispielsweise die Waffenplattform und der virtuelle Polizeischalter ePolice. Eine Evaluation zeigte allerdings auch Schwächen auf. Neben zu geringen Einflussmöglichkeiten der strategischen Führungsebene auf die Inhalte der einzelnen Programme wurden strategisch bedeutende Projekte im Polizeiumfeld bislang nicht im ausreichenden Mass umgesetzt. Insbesondere konnten die mit der Vereinbarung HPI/PTI angestrebte Intensivierung und Automatisierung des Datenaustauschs und die darauf aufbauende Vernetzung der Datenbanken der Polizeibehörden bislang nicht realisiert werden. Ein Grund hierfür ist das Fehlen eines einheitlichen Konzepts für das Informations- und Datenmanagement der Schweizer Polizeikorps.

1.2 Gründe für die neue Vereinbarung VPTI

Neben diesen Unzulänglichkeiten haben sich die Anforderungen an die Polizei in den letzten Jahren stark gewandelt. Um die Innere Sicherheit auch weiterhin in adäquater Weise zu gewährleisten, sind Informationen für die politisch-strategische und die operative Ebene rasch und umfassend zur Verfügung zu stellen und gegebenenfalls gemeinsam zu bewirtschaften. Auch polizeiliche Arbeitsabläufe sind angemessen zu digitalisieren und letztlich zu harmonisieren. Dies bedingt einerseits die Interoperabilität zwischen den verschiedenen IT-Systemen. Andererseits sind entsprechende Investitionen zu tätigen. Mit der gemeinsamen Entwicklung und Anschaffung von IT-Systemen sowie einem allenfalls gemeinsamen Betrieb gewisser Applikationen lassen sich die erforderlichen Projekte unter Nutzung eines finanziellen Sparpotenzials realisieren.

Aus diesen Gründen wurde die Vereinbarung HPI unter der Federführung der Konferenz der Kantonalen Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) totalrevidiert und in Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI) unbenannt. Die KKJPD hat am 14./15. November 2019 – in Beisein der Vorsteherin des EJPD – die VPTI und den

zugehörigen Erläuternden Bericht einstimmig verabschiedet. Die KKJPD hat die Kantone im Anschluss eingeladen, der VPTI formell beizutreten.

2. Erwägungen

2.1 Wesentlicher Inhalt der VPTI

Mit der VPTI erhält die interkantonale Polizeikooperation für die Bereiche Polizeitechnik und -informatik eine neue gesetzliche Grundlage, um den künftigen Herausforderungen rasch und effizient zu begegnen. Die strategische Führung wird von der operativen Ebene im Sinne der «good governance» konsequent getrennt. Es wird eine Körperschaft "PTI Schweiz" (nachfolgend "PTI Schweiz") geschaffen, welche die beiden bisherigen Geschäftsfelder "Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik (HPI)" und "Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik (PTI)" zusammenführt.

Das Finanzierungskonzept bleibt – analog zur Vereinbarung HPI – unverändert. Die beitretenden Kantone finanzieren die gemeinsamen Strukturen, während die Beteiligung an den einzelnen IT- oder Technikvorhaben wie bis anhin freiwillig bleibt (vgl. Ziff. 2.3.6). Somit greift die VPTI (wie die Vereinbarung HPI) weder in den Kompetenz- noch in den Organisationsbereich der Kantone ein. Bund und Kantone richten sich bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben nach dem für sie jeweils massgebenden Recht. Sicherzustellen haben die beitretenden Kantone dabei insbesondere, dass mit den Harmonisierungsmassnahmen die Vorgaben des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1), die jeweiligen kantonalen Datenschutzbestimmungen sowie die Finanzkompetenzen eingehalten werden.

2.2 Kündigung beziehungsweise Ausserkrafttreten der Vereinbarung HPI zwecks Beitritt zur VPTI sowie Weiterführung bestehender Applikationen

Die Vereinbarung HPI tritt ausser Kraft, wenn die Mitgliederzahl unter zehn sinkt (Art. 16 Abs. 2). Dieser Minimalbestand ist momentan noch nicht erreicht (Stand Februar 2020). Die Vereinbarung HPI wird deshalb wirksam per Datum des Inkrafttretens der VPTI gekündigt. Dieses wird von der strategischen Versammlung festgelegt (Art. 26 Abs. 2).

Überdies ist die Auflösung der bestehenden Vereine HPI und die kostenneutrale Weiterführung der Applikationen durch "PTI Schweiz" vorgesehen (Art. 28 Abs. 4).

2.3 Einzelne Bestimmungen der VPTI

2.3.1 Ingress

Der Bund und die beitretenden Kantone werden zu Parteien der VPTI. Oberste Zielsetzung ist die Harmonisierung der Polizeitechnik und -informatik unter Sicherstellung des Daten- und Informationsschutzes.

2.3.2 Gegenstand und Grundsätze

Die Zusammenarbeit im Bereich von Einsatzmitteln (Art. 1 Abs. 3 Bst. a) bezieht sich unter anderem auf Bedarfserhebungen und Beschaffungen polizeilicher Einsatzmittel sowie auf organisatorische und technische Massnahmen. Im Bereich der Informatiklösungen (Art. 1 Abs. 3 Bst. b) steht die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsansätzen und Standards im Vordergrund. Zur Sicherstellung der nötigen Interoperabilität ist vorgesehen, bestehende, von den Parteien verwendete Codetabellen zu vereinheitlichen, polizeispezifische Applikationen und IT Services zu entwickeln sowie gemeinsame Schnittstellen zwischen Datenverarbeitungssystemen zu normieren. Die Parteien sorgen für die gegenseitige Information und Abstimmung, insbesondere was

Beschaffungstätigkeiten, Informatikarchitektur sowie Datenschutz und Informationssicherheit betrifft. Sie decken ihren Bedarf weiterhin selbständig. Die beschafften Güter und Dienstleistungen sollen zum Nutzen aller Parteien möglichst nahtlos zusammenspielen können. Auch bei eigenen Projekten sind die Interessen der anderen Parteien stets zu berücksichtigen.

2.3.3 Körperschaft "PTI Schweiz"

"PTI Schweiz" ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in der Stadt Bern (Art. 3 Abs. 1). Sie tritt demnach nicht bloss als Vertreterin der Parteien auf, sondern kann in eigenem Namen Verträge abschliessen und verfügt über ein eigenes Vermögen. "PTI Schweiz" kann als Leistungserbringer für die Schweizer Polizeikorps Lösungen in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik beschaffen. Dazu gehören insbesondere polizeiliche Einsatzmittel sowie Informatiklösungen, die vorwiegend der Kommunikation sowie der gemeinsamen Verwaltung und dem Austausch von Daten zur Erfüllung von Polizeiaufgaben dienen. Dabei verfolgt sie ausschliesslich die öffentlichen Interessen der Parteien (Art. 3 Abs. 5). Der "PTI Schweiz" steht es nicht zu, einer Partei verbindliche Vorgaben zu machen.

Artikel 4 nennt die Organe von "PTI Schweiz" (Abs. 1 Bst. a-g). Als oberstes Organ (Art. 6 Abs. 1) übt die strategische Versammlung die Aufsicht über den strategischen Ausschuss und die Oberaufsicht über die anderen Organe aus (Art. 5 Abs. 1). Die jeweiligen Aufsichtsverhältnisse werden in Artikel 5 Absatz 2 präzisiert. Zur Sicherstellung der effizienten Projektbearbeitung sind nur Projekte von nationaler und strategischer Bedeutung auf strategischer Ebene zu behandeln. Diese wird damit von potenziell nicht stufengerechten Aufgaben entlastet.

Die Vorsteherin des Departements des Innern vertritt den Kanton Solothurn von Amtes wegen in der strategischen Versammlung (Art. 6 Abs. 2). Der strategische Ausschuss nach Artikel 7 ist das strategische Führungsorgan von "PTI Schweiz". Die operative Versammlung (Art. 8) ist das oberste Organ von "PTI Schweiz" betreffend Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit der strategischen Organe fallen. Mitglieder sind u.a. die Kommandantinnen und Kommandanten derjenigen Polizeikorps, deren Kantone der VPTI beigetreten sind. Weitere Organe sind der operative Ausschuss als operatives Steuerungsorgan von "PTI Schweiz" (Art. 9), der für die Umsetzung der Beschlüsse der übergeordneten Organe zuständige Leistungserbringer unter Leitung einer geschäftsleitenden Person (Art. 10) und die unabhängige, ausserhalb der Hierarchie stehende Revisionsstelle (Art. 5 Abs. 7), welche von der strategischen Versammlung gewählt wird. Die vom operativen Ausschuss gewählten Fachleute sind als Mitglieder der Fachgruppen Polizeitechnik und -informatik grundsätzlich verpflichtet, mit ihrem Fachwissen die gemeinsamen Interessen der Leistungsbezüger zu vertreten und die Zusammenarbeit unter diesen zu fördern (Art. 12).

Die detaillierten Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und die Abgrenzung untereinander sind von der strategischen Versammlung in einem Geschäfts- und einem Finanzreglement zu bestimmen (Art. 14). Zwingender Inhalt des Finanzreglements sind die Budgetierung, der Finanzplan, die überjährige Finanzierung und die Festlegung der finanziellen Kompetenzen der einzelnen Organe und ihrer Mitglieder. Die Beschlussfassung in den Versammlungen und Ausschüssen wird in Artikel 13 geregelt.

2.3.4 Strategische Führung

Die strategische Versammlung legt die Ziele und die Strategie von "PTI Schweiz" im Rahmen der VPTI fest (Art. 16 Abs. 1). Die Aktivitäten von "PTI Schweiz" haben sich an die im Ingress genannten Ziele des Programms PTI nach Artikel 1 auszurichten. Der strategische und der operative Ausschuss analysieren laufend die bestehenden Gegebenheiten bei den Parteien und ermitteln den Handlungsbedarf. Zeichnet sich ein solcher ab, obliegt es der strategischen Versammlung, eine Aussprache über die Initiierung von Rechtsetzungsprojekten in den betreffenden Gemeinwesen durchzuführen (Art. 16 Abs. 3). Damit wird verdeutlicht, dass die "PTI Schweiz"

den Gemeinwesen keine verbindlichen Anweisungen erteilen kann. Mit dem Beitritt zur VPTI werden demnach keine Regelungskompetenzen an "PTI Schweiz" abgegeben.

2.3.5 Projekte sowie Produkte und deren Bezug

Artikel 17 richtet sich an Leistungsbezüger mit Parteistatus. Der Beitritt zur VPTI präjudiziert keine Teilnahme an einzelnen Projekten. Jede Partei entscheidet gestützt auf das für sie geltende Recht selber, an welchen Projekten sie teilnimmt, welche Produkte sie bezieht und nach welchen Regeln ihre Behörden diese nutzen (Abs. 1). Der Beitritt des Kantons Solothurn zur VPTI verpflichtet diesen demnach nicht, an bestimmten Projekten teilzunehmen oder bestimmte Produkte zu beziehen. Die entscheidungskompetenten Behörden haben sich jeweils nach der Solothurner Gesetzgebung (insb. hinsichtlich Informationssicherheit und Datenschutz sowie Rechtsetzungs- und Finanzkompetenzen) und den Aufgaben und Bedürfnissen der Polizei Kanton Solothurn zu richten.

Die strategische Versammlung, in der jeder der beigetretenen Kantone über zwei Stimmen verfügt (Art. 13 Abs. 1), entscheidet über die Lancierung von Projekten von nationaler und strategischer Bedeutung (Art. 19 Abs. 2). Welche Projekte darunter zu verstehen sind, regelt das Geschäftsreglement. Über andere Projekte entscheidet die operative Versammlung. Bei Entscheidungen der Versammlung über ein bestimmtes Produkt sind nur diejenigen Mitglieder stimmberechtigt, deren Gemeinwesen sich am Produkt beteiligen (Art. 13 Abs. 5).

2.3.6 Finanzen

Wie bereits die Vereinbarung HPI nimmt auch die VPTI eine klare Trennung zwischen den allgemeinen Kosten (Art. 21) und den Projektkosten (Art. 22) vor:

Der von der strategischen Versammlung zu bestimmende jährliche Beitrag der Parteien an die allgemeinen Kosten richtet sich nach dem bereits in der Vereinbarung HPI festgelegten Verteilungsschlüssel. Danach tragen der Bund 30% und die der VPTI beitretenden Kantone 70% der Kosten. Die Beiträge der einzelnen Kantone richten sich nach der im Zeitpunkt der Festlegung bekannten, ständigen Wohnbevölkerung (Art. 21 Abs. 1). Gestützt auf die von allen Kantonen abgeschlossene Vereinbarung HPI hat der Kanton Solothurn seit 2012 einen jährlichen Beitrag von rund CHF 20'000 entrichtet. Mit dem Beitritt zur VPTI entfällt dieser Beitrag. Der gestützt auf die VPTI neu zu bezahlende jährliche Beitrag dürfte aufgrund der Entwicklung des Bevölkerungswachstums im Kanton Solothurn im ähnlichen Rahmen ausfallen.

Die Projektkosten sind von denjenigen Teilnehmern zu tragen, die sich am einzelnen Projekt beteiligen beziehungsweise das einzelne Produkt nutzen (Art. 22 Abs. 1). Massgebend für die Festlegung ist der Nutzen des betreffenden Produkts für die Beteiligten (Art. 22 Abs. 2). Im Rahmen der Kooperationsprojekte von Bund und Kantonen im bisherigen Programm HPI hat es sich bewährt, dass der Anteil des Bundes am Projektbeitrag aufgrund des zu erwartenden Nutzens verhandelt wird. Die am Projekt beteiligten Kantone beteiligen sich nach Massgabe ihres Bevölkerungsanteils proportional an den nicht durch den Bund getragenen Kosten. Dieser Finanzierungsmodus soll auch bei Projekten im Rahmen der VPTI zur Anwendung kommen, wobei in begründeten Einzelfällen davon abgewichen werden kann. Auch die Vereinbarung HPI sieht in begründeten Ausnahmefällen und unter der Voraussetzung der Einvernehmlichkeit einen anderen Verteilungsschlüssel vor (Art. 12 Abs. 3 HPI Vereinbarung). Artikel 22 ist entsprechend dieser Bestimmung auszulegen.

Die strategische Versammlung beschliesst den allgemeinen Voranschlag und den Finanzplan von "PTI Schweiz" sowie je einen Voranschlag für jedes Produkt von nationaler und strategischer Bedeutung. Die operative Versammlung beschliesst je einen Voranschlag für jedes übrige Produkt (Art. 20). Die "PTI Schweiz" wird demnach nur tätig, wenn die Finanzierung durch entsprechende Beiträge gesichert ist. Artikel 24 regelt die Buchführung und Rechnungslegung.

2.3.7 Anwendbares Recht

Der Betrieb der gemeinsamen Körperschaft "PTI Schweiz" durch verschiedene Gemeinwesen bedingt für gewisse Teilbereiche die ausdrückliche Festlegung des anwendbaren Rechts. Nach Artikel 25 Absatz 1 kommt das bernische Recht insbesondere in den Bereichen Informations- und Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip, öffentliche Beschaffungen und Haftung der "PTI Schweiz" zur Anwendung.

2.3.8 Schlussbestimmungen

Die VPTI kann in Kraft treten, wenn der Bund und mindestens 18 Kantone sie unterzeichnen (Art. 26 Abs. 1). Die Gründungsversammlung von "PTI Schweiz" soll im Rahmen der Herbstversammlung KKJPD 2020 erfolgen. Deshalb empfiehlt die KKJPD allen Kantonen, bis dahin den Beitritt zur VPTI zu beschliessen.

Die strategische Versammlung kann mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit eine Änderung der VPTI beschliessen (Art. 30 Abs. 1). Zusätzlich muss jede Partei die Änderung ratifizieren. Ohne Ratifizierung der Änderung durch zwei Drittel der Parteien tritt die Änderung nicht in Kraft (Art. 30 Abs. 2). Damit ist sichergestellt, dass der zum Beitritt zur VPTI kompetente Regierungsrat auch über deren allfällige Änderung beschliesst. Der Austritt einer Partei ist mit einer Frist von drei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres möglich (Art. 31). Streitigkeiten unter den beteiligten Gemeinwesen sind nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung auf der Grundlage der VPTI beizulegen (Art. 36). Sollte wider Erwartung keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, besteht die Klagemöglichkeit an das Bundesgericht (Art. 120 Bst. b Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

2.4 Rechtliches

2.4.1 Gebundene Ausgabe

Die VPTI regelt die Finanzierung polizeilicher Grundaufgaben (§§ 1-5 ff. und § 40 Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 [KapoG; BGS 511.11]). Die Zusammenarbeit mit Polizeibehörden des Bundes, anderer Kantone und Gemeinden auf operativer und technischer Ebene ist aus naheliegenden Gründen unerlässlich (§ 19 KapoG). Die mit der VPTI angestrebte Harmonisierung leistet einen Beitrag zur effizienten Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit. Wie die mit der Vereinbarung HPI verbundenen Kosten sind demnach auch die mit dem Beitritt zur VPTI entstehenden Kosten gebundene Ausgaben. Der Regierungsrat ist ermächtigt, mit anderen Kantonen oder mit dem Bund Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit abzuschliessen oder Konkordaten beizutreten (§ 20 Abs. 1 KapoG).

2.4.2 Finanzierung über das Globalbudget der Polizei Kanton Solothurn

Die Finanzierung erfolgt über das Globalbudget der Polizei Kanton Solothurn. Vorbehalten bleibt die Bewilligung der notwendigen Kredite für einzelne Projekte im Rahmen der Finanzbefugnisse der zuständigen Behörden.

3. **Beschluss**

Gestützt auf Paragraph 20 Absatz 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11)

- 3.1 Der Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI) wird beschlossen.
- 3.2 Die Vorsteherin des Departements des Innern wird ermächtigt, die VPTI für den Kanton Solothurn zu unterzeichnen.
- 3.3 Die Vereinbarung HPI wird gekündigt. Die Kündigung wird wirksam, sobald die VPTI in Kraft tritt.
- 3.4 Die Polizei Kanton Solothurn wird mit dem Vollzug beauftragt.
- 3.5 Vorbehalten bleiben die Bewilligungen von allfälligen Ausgaben im Rahmen der Finanzbefugnisse der entsprechenden Behörden.



Andreas Eng
Staatschreiber

Beilagen

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen zur Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und –informatik in der Schweiz (VPTI)

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn, Kdt
Beauftragte für Information und Datenschutz
Amt für Finanzen
Amt für Informatik und Organisation
Kantonale Finanzkontrolle
KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (Versand durch Polizei Kanton Solothurn)