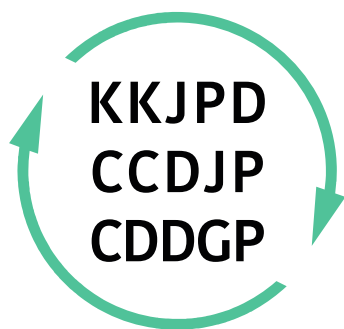




Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmoni- sierung und die gemeinsame Bereit- stellung der Polizeitechnik und -infor- matik (VPTI)

Erläuternder Bericht

**Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia**

Generalsekretariat KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
Tel. +41 31 318 15 05, Fax: +41 31 318 15 06, info@kkjpd.ch, www.kkjpd.ch

Vereinbarung PTI

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	4
Rahmenbedingungen.....	5
Organisation	5
Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der Vereinbarung.....	7
Ingress	7
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	7
Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung	7
Art. 2 Grundsätze der Zusammenarbeit.....	7
2. Abschnitt: Körperschaft PTI Schweiz	7
Art. 3 Rechtsform und Zweck	7
Art. 4 Organe.....	9
Art. 5 Verhältnis zwischen den Organen.....	9
Art. 6 Strategische Versammlung	10
Art. 7 Strategischer Ausschuss.....	10
Art. 8 Operative Versammlung	10
Art. 9 Operativer Ausschuss.....	10
Art. 10 Leistungserbringer	11
Art. 11 Revisionsstelle	11
Art. 12 Fachgruppen.....	11
Art. 13 Beschlussfassung in den Versammlungen und Ausschüssen.....	11
Art. 14 Geschäfts- und Finanzreglement	12
Art. 15 Zeichnungsberechtigung und Handelsregistereintrag	12
3. Abschnitt: Strategische Führung	13
Art. 16	13
4. Abschnitt: Projekte sowie Produkte und deren Bezug	13
Art. 17 Leistungsbezüger mit Parteistatus	13
Art. 18 Leistungsbezüger ohne Parteistatus	14
Art. 19 Entwicklung, Lancierung und Durchführung von Projekten	14
5. Abschnitt: Finanzen	15

Art. 20	Voranschlag	15
Art. 21	Allgemeine Kosten	15
Art. 22	Projektkosten	16
Art. 23	Gewinn und Vermögen	16
Art. 24	Buchführung und Rechnungslegung	16
6. Abschnitt: Anwendbares Recht		17
Art. 25		17
7. Abschnitt: Schlussbestimmungen		20
Art. 26	Abschluss der Vereinbarung und Inkrafttreten	20
Art. 27	Beitritt	20
Art. 28	Gründung von PTI Schweiz	20
Art. 29	Weitergeführter Bezug von Produkten von HPI ohne Unterzeichnung dieser Vereinbarung	21
Art. 30	Änderung dieser Vereinbarung	21
Art. 31	Austritt	21
Art. 32	Auflösung der Vereinbarung	21
Art. 33	Auflösung von PTI Schweiz	21
Art. 34	Finanzielle Folgen des Austritts und der Auflösung von PTI Schweiz	22
Art. 35	Weitergeführter Bezug von Produkten nach dem Austritt	22
Art. 36	Streitbeilegung	22

Ausgangslage

Im Jahr 2010 hat die KKJPD das Programm zur Harmonisierung der schweizerischen Polizeiinformatik (HPI) geschaffen. Dies vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit sich auf interkantonalen Ebene im Bereich polizeilicher Informatik stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Zudem sollten gemeinsame Beschaffungen im Rahmen des Programms wirtschaftlichere Informatiklösungen ermöglichen. Mit der operativen Umsetzung des Programms HPI wurde eine Geschäftsstelle beauftragt, die beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Polizeitechnik und -informatik (PTI) angesiedelt ist.

In den letzten Jahren wurden im Rahmen von HPI/PTI verschiedene Vorhaben erfolgreich umgesetzt (Waffenplattform, App für Sondereinheiten, Harmonisierung Code-Tabellen, virtueller Polizeischalter ePolice, sicheres Polizei-Mail etc.). Eine Evaluation hat die Vorteile des Programms aufgezeigt, jedoch auch auf Probleme hingewiesen. So hat beispielsweise die strategische Führungsebene des Programms bisher zu wenig Einfluss auf die Programminhalte genommen.

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass ein Hauptziel bei der Gründung von HPI, die Umsetzung strategisch bedeutsamer Projekte im Polizeiumfeld, bisher nicht in ausreichendem Mass erreicht wurde. Zwar konnte dank HPI die Zusammenarbeit auf der vorhandenen Basis ausgebaut werden, die Intensivierung und Automatisierung des Datenaustauschs hat bisher jedoch nicht wie angestrebt stattgefunden. Eine darauf aufbauende Vernetzung der Datenbanken der Polizeibehörden und die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für einen automatisierten Informationsaustausch, die heute für eine moderne und effiziente Polizeiarbeit unabdingbar sind, konnten deshalb bisher nicht realisiert werden. Die Harmonisierung zentraler Polizeianwendungen wie eine gemeinsame Lagedarstellung, ein gemeinsames Vorgangsbearbeitungssystem oder die Vernetzung der Polizei-Datenbanken ist bisher auch deshalb nicht gelungen, weil die Interessen und Auffassungen der einzelnen Stakeholder teilweise weit auseinanderliegen. Es fehlt ein einheitliches Konzept für das Informations- und Datenmanagement der Schweizer Polizeikörpers.

Zudem haben sich die Anforderungen an die Polizei in den letzten Jahren stark gewandelt – eine zunehmende Digitalisierung der Polizeiarbeit ist nötig, um die Innere Sicherheit weiterhin gewährleisten zu können. Dies bedingt grosse Investitionen sowie eine Interoperabilität zwischen den verschiedenen Polizeibehörden, die nur mittels einer wesentlich intensiveren Zusammenarbeit ermöglicht und finanziert werden können.

Die Schweiz ist mit diesen Herausforderungen nicht alleine. Andere europäische Länder sind ebenso damit konfrontiert. England, die Niederlande, Deutschland und Finnland haben darauf mit Harmonisierungsprogrammen reagiert. Als Treiber für die Harmonisierung werden überall zwei zentrale Aspekte genannt:

- Die Notwendigkeit, Informationen für die operative und die strategisch/politische Ebene rasch und umfassend zur Verfügung zu stellen und gegebenenfalls gemeinsam zu bewirtschaften;
- die Realisierung eines beträchtlichen finanziellen Einsparpotentials durch gemeinsame Entwicklung, Anschaffung und Betrieb von IT-Systemen.

Um die Strukturen für eine bessere und intensivere Zusammenarbeit zu schaffen, wurden Arbeiten an einer Vereinbarung Polizeikooperation aufgenommen. Darin sollten neben dem Bereich HPI/PTI auch eine Reorganisation des Generalsekretariats der KKPKS und die Anbindung des Führungsstabs Polizei (FST P) abgedeckt werden. Dabei galt immer die Vorgabe, dass die bestehende Vereinbarung HPI unverändert Geltung haben sollte. Trotz mehrjähriger Bemühungen gelang es nicht, mit dieser Prämisse eine befriedigende Lösung zu finden. Weil die Vereinbarung HPI und das Geschäftsfeld PTI der KKPKS unterschiedliche Trägerschaften haben, führt ein Nebeneinander von zwei getrennten Vereinbarungen unweigerlich zu parallelen Strukturen, deren Aufgabenbereiche sich zu einem beträchtlichen Teil überschneiden.

Zudem wurde in den letzten Jahren mit den Entwicklungen im IT-Bereich sichtbar, dass moderne und wirtschaftliche Lösungen im Bereich der Polizeiinformatik heute nicht mehr in proprietären, durch die einzelnen Korps betriebenen Systeme und Anwendungen bestehen, sondern in Weblösungen, auf die

viele oder alle Polizeikörpers zugreifen können. Im Rahmen von HPI wird diesem Trend bereits Rechnung getragen. Die an einem Projekt beteiligten Kantone organisieren sich dabei jeweils als Verein, um als Rechtspersönlichkeit Beschaffungen tätigen und die Haftung der einzelnen Kantone beschränken zu können. Diese Entwicklung hat allerdings zu einer grossen Anzahl von Vereinen und zu komplexen Strukturen im polizeilichen Beschaffungswesen geführt.

Diese beiden Hauptprobleme (die sich überlagernden Strukturen von HPI und PTI sowie die Vielzahl von Vereinen) können nur gelöst werden, wenn

- erstens die Vereinbarung HPI und die Regelungen im Bereich PTI zu einer einzigen Vereinbarung zusammengelegt werden und
- zweitens eine Rechtspersönlichkeit geschaffen wird, welche als Leistungserbringer für die Schweizer Polizei Lösungen in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik beschaffen kann.

Es wurde deshalb beschlossen, mittels einer einzigen Vereinbarung die Geschäftsfelder HPI und PTI zu regeln. Diese sollen zusammengelegt und in einem neuen Programm PTI mit einer gemeinsamen strategischen und operativen Führung gebündelt werden. Dies bedingt eine Totalrevision der bisherigen Vereinbarung HPI durch die vorliegende Vereinbarung PTI. Dabei sollen wie bisher alle ratifizierenden Kantone die gemeinsamen Strukturen finanzieren, während die Beteiligung an den einzelnen IT- oder Technikvorhaben freiwillig bleibt.

Die Reorganisation des GS KKPKS sowie die Fragen zum Führungsstab Polizei, die ebenfalls Teil der ursprünglichen Vereinbarung Polizeikooperation waren, werden separat bearbeitet.

Rahmenbedingungen

Grundlage für das Harmonisierungsprogramm ist die von den beteiligten Partnern unterzeichnete Vereinbarung. Diese bildet den Harmonisierungsrahmen.

Durch die Vereinbarung wird weder in den Kompetenz- noch in den Organisationsbereich der Kantone oder der beteiligten Bundesstellen eingegriffen. Bund und Kantone müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Harmonisierungsmassnahmen die Vorgaben des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juli 1992 und die jeweiligen kantonalen Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Bund und Kantone richten sich bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben nach dem für sie jeweils massgebenden Recht.

Organisation

Den Rahmen für die künftigen Arbeiten im Programm PTI bildet die vorliegende *Vereinbarung PTI*. Mit dieser soll eine einzige Organisation namens PTI Schweiz nach öffentlichem Recht geschaffen werden, in der alle strategischen, operativen und beratenden Gremien sowie der Leistungserbringer PTI angesiedelt sind (Abbildung 1).

Organisation PTI Schweiz

Einheitliche, öff.-rechtl. Organisation PTI (juristische Person)

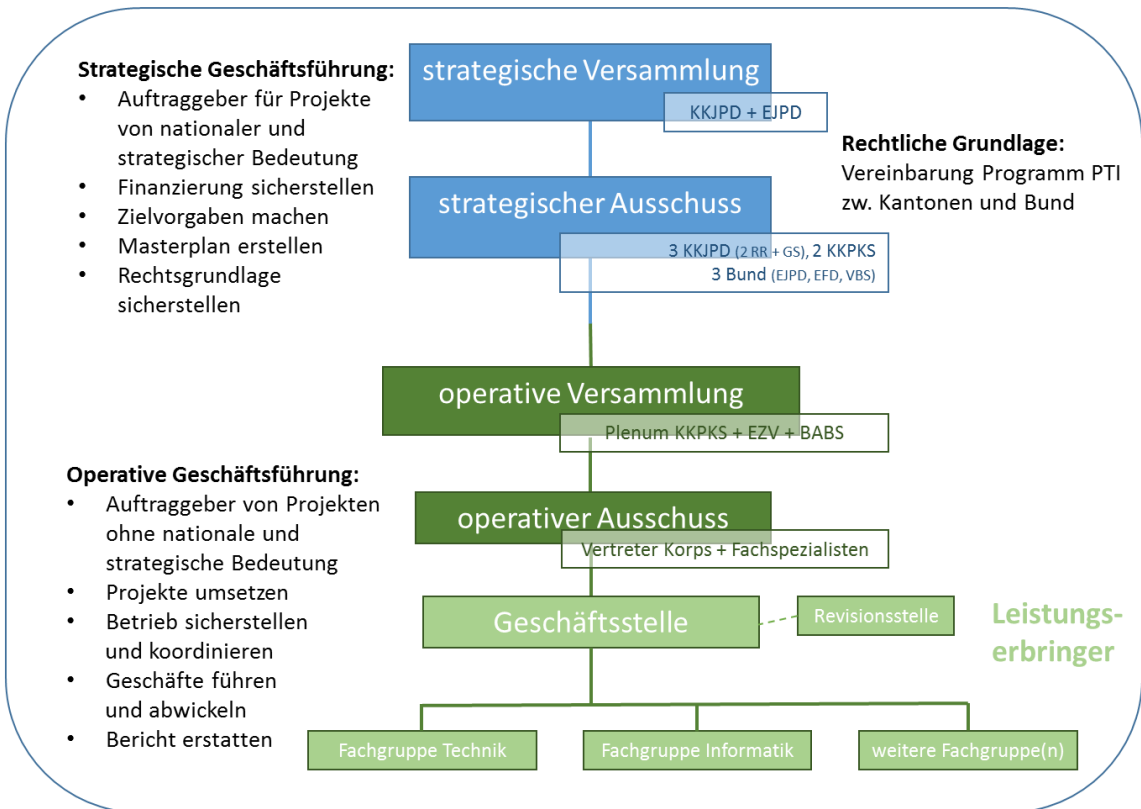


Abbildung 1: Organisationsstruktur PTI Schweiz

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der Vereinbarung

Ingress

Im Ingress wird zur Verdeutlichung dargestellt, was der rechtliche Status des Dokuments ist: Es ist eine Vereinbarung zwischen den Kantonen, die unterzeichnen, und dem Bund. Parteistatus haben somit nicht etwa die Justiz- und Polizeidirektionen oder die Polizeikommandantinnen und -kommandanten, sondern die Gemeinwesen als solche. Hingegen handeln beim Abschluss der Vereinbarung und den nachfolgenden Entscheiden im Rahmen derselben die zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder sowie die Vorsteherin des EJPD für ihre jeweiligen Gemeinwesen. Zudem wird ausgeführt welche übergeordnete Zielsetzung die Vereinbarungspartner verfolgen.

Die Arbeiten im Rahmen von PTI und diejenigen der Strategiegruppe POLSTA sind eng aufeinander abzustimmen. Die Strategiegruppe POLSTA erarbeitet im Auftrag der KKJPD strategische Lösungen, damit die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden den künftigen Herausforderungen effektiv und effizient begegnen können. Dabei stehen Fragen des Informations- und Datenmanagements, der Governance sowie vertiefter Zusammenarbeitsformen der Schweizer Strafverfolgungsbehörden im Vordergrund. Damit sind Aufgabenbereiche betroffen, deren Umsetzung im Rahmen von PTI-Projekten denkbar sind.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung

Die Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Einsatzmittel nach Art. 1 Abs. 3 Buchstabe a bezieht sich unter anderem:

- auf Bedarfserhebungen und Beschaffungen von polizeilichen Einsatzmitteln,
- auf organisatorische und technische Massnahmen.

Im Bereich der Informatiklösungen stehen insbesondere

- die Schaffung von Grundlagen zur Erleichterung der Zusammenarbeit,
- die Vereinheitlichung bestehender Codetabellen unter und zwischen den Kantonen und den verschiedenen Bundesstellen,
- die Entwicklung von polizeispezifischen Applikationen und IT Services im Vordergrund.

Art. 2 Grundsätze der Zusammenarbeit

Keine Erläuterungen

2. Abschnitt: Körperschaft PTI Schweiz

Art. 3 Rechtsform und Zweck

Vorbemerkungen zur Rechtsform: Im Privatrecht gibt es einen numerus clausus der Rechtsformen (Aktiengesellschaft, GmbH, Verein, Genossenschaft usw.). Es gibt dort nur die im Gesetz vorgesehenen Rechtsformen, und diese können nur im gesetzlich vorgesehenen Rahmen verändert werden (insb. durch Statutenbestimmungen).

Im öffentlichen Recht definiert demgegenüber die Gesetzgebung die rechtliche Funktionsweise von Organisationen von Fall zu Fall. Die Einteilung in Körperschaften (mitgliederorientiert) und Anstalten (nutzerorientiert) dient der besseren Orientierung, ist aber weder trennscharf noch entscheidend für die Anwendung der jeweiligen Rechtsgrundlagen. PTI Schweiz ist durch die folgenden wesentlichen Gestaltungsmerkmale geprägt:

- PTI Schweiz wird als öffentlich-rechtliche Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Die Rechtspersönlichkeit bedeutet insbesondere, dass die Organisation ihr eigenes Vermögen hat und in eigenem Namen Verträge abschliessen kann. Sie tritt also nicht etwa bloss als Vertreterin der beteiligten Gemeinwesen auf.

- PTI Schweiz ist relativ stark körperschaftlich, d.h. mitgliederorientiert konzipiert. Das kommt unter anderem durch die Regeln für die Besetzung der Organe (Art. 6–12) sowie durch das Recht der Vereinbarungsparteien zur Beteiligung an Projekten und zum Bezug von Produkten (Art. 17) zum Ausdruck. Obwohl die Organisation auch eine anstaltsähnliche, nutzerorientierte Seite hat, indem auch Gemeinwesen ohne Parteistatus an Projekten teilnehmen und Produkte beziehen können (Art. 18), überwiegen doch die körperschaftlichen Elemente. Daher wird PTI Schweiz als Körperschaft konzipiert.
- Der Nutzerkreis von PTI Schweiz ist auf schweizerische Gemeinwesen, das Fürstentum Liechtenstein und deren private Hilfspersonen beschränkt (Art. 3 Abs. 3 und 4). Parteien der Vereinbarung (und somit in einem gewissen Sinn Mitglieder von PTI Schweiz) können nur die schweizerischen Kantone und der Bund werden (Art. 25 Abs. 1).
- PTI Schweiz ist nicht gewinnorientiert, sondern soll nur diejenigen Einnahmen machen, die zur Finanzierung der Aufgaben notwendig sind (Art. 22).
- PTI Schweiz ist nicht kapitalorientiert, indem die Stimm- und sonstigen Mitgliedschaftsrechte nicht vom investierten Kapital abhängen. Vielmehr geht Artikel 21 davon aus, dass die Leistungsbezüger (mit oder ohne Parteistatus) die Kosten möglichst fair untereinander aufteilen. Artikel 13 Abs. 4 sieht vor, dass das Stimmrecht in Bezug auf produktspezifische Fragen ab einer gewissen Projektphase nur den an diesem Produkt beteiligten Mitgliedern zusteht.»

Abs. 1 bringt den neuen Grundsatz zum Ausdruck, dass eine einzige, integrierte, öffentlich-rechtliche Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet wird. Zudem wird bereits auf der Stufe der Vereinbarung der Sitz der Organisation in der Stadt Bern festgelegt. Mit dem Abschluss der Vereinbarung werden auch die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Gründung öffentlich-rechtlicher Organisationen erfüllt (vgl. BGE 104 Ia 440).

Abs. 2: Die Harmonisierung der PTI ist als Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze, Standards usw. zu verstehen. Sie dient dazu, dass die Gemeinwesen zwar weiterhin ihren Bedarf selbstständig decken, dass die beschafften Güter und Dienstleistungen aber möglichst nahtlos zusammenspielen können. So ist es beispielsweise denkbar, dass Standards für das Verbrauchsmaterial von Einsatzmitteln festgelegt werden, damit auch bei Beschaffung der Einsatzmittel durch die einzelnen Gemeinwesen das Verbrauchsmaterial gemeinsam beschafft werden könnte. Im Bereich der Informatik ist insbesondere die Normierung von Schnittstellen zwischen Datenverarbeitungssystemen relevant. Die Harmonisierung kann aber auch die internen Funktionsprinzipien der jeweiligen Systeme betreffen. Bei all dem ist zu beachten, dass die Organisation nicht die Kompetenz hat, den Gemeinwesen unter dem Titel der Harmonisierung verbindliche Vorgaben für deren Bedarfsverwaltung zu machen. Die gemeinsame Bereitstellung «der PTI» ist insofern nuanciert aufzufassen, als die vergemeinschafteten Aktivitäten sehr unterschiedlich weit gehen können. So ist es durchaus denkbar, dass PTI Schweiz die Planung, Beschaffung, Implementierung, Weiterentwicklung und den Betrieb bestimmter Produkte (z.B. bestimmter Informationssysteme oder Fahrzeuge) integral übernimmt. Es kann aber auch sinnvoll sein, dass nur bestimmte, unter Umständen ganz eng definierte Teilaufgaben von PTI Schweiz übernommen werden, z.B. nur die Abwicklung von Beschaffungsverfahren oder nur frühe Planungsschritte und konzeptionelle Vorarbeiten.

Abs. 3–6 beschränken den Kreis der Projektteilnehmer und Leistungsbezüger auf Träger öffentlicher Aufgaben.

Abs. 4–5: "Gemeinwesen" erfasst hier die Parteien der Vereinbarung sowie die externen Nutzer, die ebenfalls Gemeinwesen sein müssen (ebenso Abs. 6).

Abs. 4 lit. b: Z.B. könnte die Securitas AG, die im Auftrag der Kantone Gefangenentransporte durchführt, im Einvernehmen mit ihrem Auftraggeber spezielle Fahrzeuge beziehen und ein allfälliges Einsatzplanungssystem nutzen, sie kann aber nicht z.B. Taschenlampen und Funkgeräte für andere Aufträge beziehen oder ein polizeiliches Kommunikationssystem für deren Abwicklung nutzen.

Abs. 6 soll dazu dienen, eine Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen zu ermöglichen.

Art. 4 Organe

Gegenüber der bisherigen Organisationsstruktur mit strategischen Gremien, die teils parallel geführt wurden, erlaubt die aktuelle Organisationsform eine klare und aufeinander abgestimmte Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen für jedes Gremium. Die umfassende Struktur stellt sicher, dass die Arbeiten breit abgestützt erfolgen können und ermöglicht dennoch eine effiziente Bearbeitung der Geschäfte, indem nur Projekte von nationaler und strategischer Bedeutung auch auf der strategischen Ebene behandelt werden. Bei allen anderen Projekten liegt die Verantwortung bei der operativen Ebene.

Das vorgeschlagene Benennungsschema für die vier Beschlussorgane (Versammlungen und Ausschüsse) hat zwei zentrale Vorzüge: Erstens geben die Namen der Versammlungen und Ausschüsse einen ersten Hinweis darauf, was die Rolle des Organs ist. Zweitens können Regeln, die für beide Versammlungen, für beide Ausschüsse oder für alle Beschlussorgane gelten, sprachlich elegant formuliert werden.

Die detaillierten Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe sowie die Abgrenzung ihrer Aufgaben und Kompetenzen untereinander werden im Geschäfts- und Finanzreglement (Art. 14) geregelt.

Die Fachgruppen werden nicht mehr beiläufig als Bestandteil des Leistungserbringers behandelt, sondern als eigenständige Organe. Dies hat nicht automatisch zur Folge, dass sie die Organisation gegen aussen vertreten dürfen (dazu Art. 15 Abs. 1 und 3).

Abs. 2: Bei der Besetzung der Organe soll nach Möglichkeit über alle Mitglieder hinweg eine angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen sichergestellt werden. Die Formulierung orientiert sich an Art. 175 Abs. 4 der Bundesverfassung.

Abs. 3: Für alle gewählten Mitglieder der Organe ist eine Amtsdauer von vier Jahren vorgesehen. Die Wiederwahl ist möglich. Die Mitglieder der strategischen und der operativen Versammlung werden nicht gewählt, sondern sind aufgrund des von ihnen bekleideten Amtes Mitglied des entsprechenden Organs.

Art. 5 Verhältnis zwischen den Organen

Die Abs. 1 und 2 verankern die bisher nicht optimal sichtbare und rechtlich nicht stabil konstruierte Hierarchie, die von der strategischen Versammlung bis zum Leistungserbringer und den Fachgruppen verläuft. Das Aufsichtsverhältnis beschränkt sich nicht einzig auf Kontrollaufgaben, sondern beinhaltet auch die hierarchische Unterstellung in einem umfassenden Sinn. Die Revisionsstelle steht ausserhalb dieser Hierarchie (Abs. 5).

Um den Text nicht mit Wiederholungen zu belasten, wurden aus allen Bestimmungen, die einem Organ Aufgaben zuweisen, diejenigen Aspekte entfernt, die sich aus dem vorliegenden Artikel ergeben (insb. Antragsrechte/-pflichten, Weisungs-/Beauftragungsrechte).

Abs. 1–4:

- Die Funktionsweise der Aufsicht (vgl. "Controlling") kann im Geschäftsreglement geregelt werden.
- Dass die Idee der Oberaufsicht in Absatz 1 nur in Bezug auf das oberste Organ zum Ausdruck kommt, schliesst nicht aus, dass bei der Ausübung von Kompetenzen der Aufsichtsorgane Stufen übersprungen werden. Z.B. kann die operative Versammlung direkt dem Leistungserbringer Aufträge und Weisungen erteilen.
- Würde man die Möglichkeit des Überspringens weglassen, müssten die hierarchischen Prozesse immer Stufe um Stufe abgewickelt werden. In diesem Fall würde beispielsweise die strategische Versammlung eine Weisung über eine Durchführungsfrage eines Projekts von nationaler und strategischer Bedeutung dem strategischen Ausschuss erteilen. Dieser würde sie der operativen Versammlung weitergeben, diese dem operativen Ausschuss und dieser zu guter Letzt dem Leistungserbringer. Der gewählte Ansatz ist demgegenüber zwar konzeptionell etwas weniger einfach und klar als der Ansatz ohne die Möglichkeit des Überspringens, er vermeidet

aber unnötigen Abwicklungsaufwand und gewisse rein formale Beschlüsse ohne Entscheidungsspielraum.

- Abs. 3 Bst. a: Hier wird der Grundsatz festgehalten, dass ein höheres Organ, das eine Aufgabe zu erfüllen hat, die wesentliche Arbeit auf die untergeordneten Organe übertragen kann. Ein solcher Auftrag kann aber nicht so weit gehen, dass die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe auf das untergeordnete Organ übergeht; die Verantwortung behält stets das gemäss der Vereinbarung zuständige Organ, und dieses hat die wesentlichen Entscheide selber zu fällen (z.B. wird die strategische Versammlung das Geschäftsreglement [Art. 14] von der operativen Ebene, wohl vom Leistungserbringer, entwerfen lassen, sie muss es aber selber verabschieden).
- Abs. 3 Bst. b: Auch dort, wo es um die Erfüllung eigener Aufgaben eines untergeordneten Organs geht, können die übergeordneten Organe ihm Weisungen über deren Erfüllung geben. Weggelassen wurde demgegenüber die Möglichkeit, Zuständigkeiten untergeordneter Organe an sich zu ziehen und selber zu entscheiden. Der praktische Unterschied ist gering.

Abs. 7: Aus der Hierarchie der Organe ist nur die Revisionsstelle herausgelöst.

Art. 6 Strategische Versammlung

Abs. 2: Neben den Vereinbarungspartnern Bund und Kantone erhält auch die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) Einsitz in die strategische Versammlung. Dies soll sicherstellen, dass die Anliegen der Städte auch auf strategischer Ebene angemessen einfließen können, auch wenn diese nicht Parteien der Vereinbarung sind, sondern über Nutzungsvereinbarungen an den Projekten von PTI teilhaben. Auf operativer Ebene sollen eine Vertretung der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP) sowie der Stadtpolizei Zürich die städtische Ebene repräsentieren.

Art. 7 Strategischer Ausschuss

Abs. 3: In Übereinstimmung mit Art. 8j der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Bundesrats vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) ist der Bundesrat für die Wahl der Bundesvertreter zuständig.

Art. 8 Operative Versammlung

Anstelle eines Verweises auf die KKPKS-Statuten werden die Mitglieder aufgezählt (vgl. Art. 3 Abs. 1 der KKPKS-Statuten, www.kkpk.ch > Organisation > Wer wir sind¹).

Abs. 2 Bst. e: Es ist geplant, die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) umzubenennen in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). Rein formelle Anpassungen wie diese erfordern kein Verfahren zur Änderung der Vereinbarung, können in der systematischen Sammlung des Bundesrechts aber formlos nachgetragen werden (Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt).

Abs. 3: Diese Sonderregel betrifft beispielsweise den Fall, dass der Kommandant der Stadtpolizei Zürich (Abs. 2 Bst. b) gleichzeitig Präsident der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs (Abs. 2 Bst. c) ist.

Abs. 4: Es ist vorgesehen, dass das gesamte Präsidium von der operativen Versammlung selber gewählt wird.

Art. 9 Operativer Ausschuss

Abs. 2: Um die strategische Ebene von potenziell nicht stufengerechten Aufgaben zu entlasten wird diese Auffangzuständigkeit der operativen Ebene zugeordnet. Sollten wider Erwarten Aufgaben von

¹ Abgerufen am 8. Mai 2019.

strategischer Bedeutung ans Licht kommen, die in der Vereinbarung nicht zugewiesen werden, könnten die strategischen Organe durch die Ausübung ihres Weisungsrechts die nötigen Entscheide selber fällen (Art. 5 Abs. 3).

Abs. 3 Bst. b-c: Die Finanzexpertin oder der Finanzexperte leitet im operativen Ausschuss das Ressort Finanzen, die Juristin oder der Jurist ist für das Ressort Recht zuständig.

Abs. 3 Bst. d: Hier wird der Sonderstatus der Kantone Bern, Zürich und Tessin fest in die Vereinbarung geschrieben. Die Kantone Tessin und Zürich erhalten einen Sitz, da sie keinem Polizeikonkordat angeschlossen sind. Dem Kanton Bern kommt aufgrund seiner Rolle als Vorreiterkanton bei vielen Informatikprojekten im polizeilichen Umfeld besondere Bedeutung zu.

Abs. 5: Hier gilt betreffend die Wahl der Bundesvertreter, was schon zu 0 Abs. 3 gesagt wurde.

Art. 10 Leistungserbringer

Abs. 3: Die beiden Möglichkeiten, wie der Leistungserbringer zu seinem Personal kommt, werden transparent vorgesehen. Die eine Möglichkeit ist ein direktes Personalverhältnis zwischen PTI Schweiz und der betreffenden Person. Auf dieses ist bernisches Personalrecht anwendbar (Art. 25), Arbeitgeber ist aber PTI Schweiz und nicht etwa der Kanton Bern.

Die andere Möglichkeit liegt, darin, dass ein Gemeinwesen, das Partei dieser Vereinbarung ist, Personen stellt, die in einem Arbeitsverhältnis zu ihm stehen. Grundlage dafür ist eine Vereinbarung zwischen PTI Schweiz und dem Gemeinwesen. Mit Personen, die gestützt auf eine solche Vereinbarung für PTI Schweiz tätig sind, schliesst PTI Schweiz keinen zusätzlichen Arbeitsvertrag ab. Vielmehr regeln das Gemeinwesen und PTI Schweiz in der genannten Vereinbarung das Notwendige, etwa betreffend die zeitliche Beanspruchung der Personen, den Wechsel der gestellten Personen (z. B. Kopplung an das Anstellungsverhältnis mit dem Gemeinwesen), Vergütungsmodalitäten (z. B. an die Kasse des Gemeinwesens oder an die betreffende Person). Vgl. zudem die Erläuterungen zu Art. 25.

Art. 11 Revisionsstelle

In Abs. 3 wird die Präferenz für eine Finanzkontrolle eines beteiligten Gemeinwesens ausgedrückt. Ein denkbarer Modus ist, dass die Finanzkontrollen der grösseren Kantone und des Bundes die Aufgabe im Turnus aufteilen. Sinnvoll wäre eine Übernahme der Funktion für jeweils vier Jahre. Für den Fall, dass sich die Funktion so nicht besetzen lässt, ist auch die Wahl einer privaten Revisionsstelle möglich.

Art. 12 Fachgruppen

Abs. 2 verdeutlicht, dass der operative Ausschuss nicht nur bestimmt, welche Fachgruppen es gibt, sondern auch deren Mitglieder wählt.

Abs. 3 und 4: Die Mitglieder sind nicht primär Interessenvertreter ihres Gemeinwesens, sondern haben als Fachleute generell die Sicht der Leistungsbezüger einzubringen. Die von einem Gemeinwesen gestellten Fachleute werden von diesem bezahlt; das Gemeinwesen erhält keine Entschädigung, soweit die Leistungen sich im üblichen Rahmen bewegen. Weitere Fachleute können auf Mandatsbasis zulasten des allgemeinen Voranschlags entgeltlich beigezogen werden, seien dies Selbstständigerwerbende, von privaten Arbeitgebern verliehene Arbeitnehmer oder Angestellte von Gemeinwesen, deren Einsatz das gewöhnliche Mass überschreitet (vgl. Erläuterungen zu Art. 21 betreffend Realleistungen).

Art. 13 Beschlussfassung in den Versammlungen und Ausschüssen

Es ist zu beachten, dass auf weniger zentrale Fragen z.B. rund um die Einberufung und Traktandierung vollständig verzichtet wurde. Die Grundlagen sind im Geschäftsreglement (Art. 14) zu klären; weitere Details können im Alltag auch ohne verbindliche Regelung pragmatisch gehandhabt werden.

Abs. 1: Die Regelung über die Stimmrechte der strategischen Versammlung orientiert sich an derjenigen der KKJPD (Statuten KKJPD vom 9./10. November 1995; Stand vom 16. November 2018). Jeder Kanton erhält demnach für die beiden in der KKJPD vertretenen Funktionsbereiche Polizei und Justiz je eine Stimme. Das EJPD sowie die KSSD haben jeweils eine Stimme. Zu beachten sind jedoch das Vetorecht des EJPD sowie dessen Einschränkung nach den Absätzen 4 und 6.

Die Regelung über die Stimmrechte der operativen Versammlung orientiert sich an derjenigen der KKPKS (Statuten KKPKS vom 14. September 2005; Stand vom 26. Oktober 2018). Jedes Mitglied erhält demnach eine Stimme. Bei Stimmgleichheit gibt die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid.

Abs. 4: Die Formulierung hat zur Folge, dass eine Enthaltung des EJPD nicht zu einer Anwendung seines Vetorechts führt. Nur ein explizites Veto mittels ablehnender Haltung verhindert einen Beschluss. Dasselbe gilt entsprechend in Bezug auf die Mehrheit der kantonalen Mitglieder.

Abs. 5: Diese bedeutsame Regel sieht vor, dass bei Projekten zur Einführung neuer Produkte zunächst das Plenum der jeweiligen Versammlung entscheidet. Sobald aber der Zeitpunkt erreicht ist, ab dem die Kosten nicht mehr über den allgemeinen Voranschlag gedeckt werden (vgl. Art. 20 Abs. 3), bestimmen nur noch die Mitglieder mit, deren Gemeinwesen sich am jeweiligen Projekt beteiligen. Bei Projekten zur Erneuerung bestehender Produkte gilt die Einschränkung auf die beteiligten Mitglieder von vornherein, sofern die Identität des Produkts im Wesentlichen beibehalten bleibt. Bei einer grundlegenden Neuausrichtung hingegen sollten die Grundlagen des Projekts im Plenum festgelegt werden, um neu hinzutretenden Leistungsbezügern den Einstieg zu erleichtern. Im Zweifel entscheidet die zuständige Versammlung im Plenum, welcher Weg zu gehen ist.

Abs. 6: An welchen Produkten sich der Bund beteiligen darf, ergibt sich aus seinen gesetzlichen Aufgaben; die Gesetze wiederum müssen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen einhalten. Ist dies gewährleistet, so stellt die vorliegende Regel sicher, dass der Bund keinen Einfluss ausserhalb seiner Kompetenzen ausübt und damit die Bundesverfassung verletzt.

Abs. 7: Der vorgesehene Wahlmodus dürfte im Alltag eher selten angewendet werden, da er nur bei Kampfwahlen relevant ist und stille Wahlen nicht ausschliesst.

Abs. 8: Die Stellvertretung in der operativen Versammlung wird in der KKPKS in begründeten Ausnahmefällen zugelassen (Art. 3 Abs. 2 der Statuten der KKPKS). In der KKJPD hingegen ist eine Stellvertretung grundsätzlich unmöglich. Abweichend von diesen Gepflogenheiten wird hier eine einheitliche Regelung der Vertretung in allen Beschlussorganen vorgesehen.

Art. 14 Geschäfts- und Finanzreglement

Solche Reglemente werden nur selten angepasst, weswegen es sich rechtfertigt, die oberste Ebene zu bemühen. Dass diese die Reglemente zu verabschieden hat, schliesst im Einklang mit den Bestimmungen über das Verhältnis zwischen den Organen (Art. 5) nicht aus, dass es auf untergeordneter Stufe, insbesondere durch Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter des Leistungserbringers, entworfen wird.

In den Reglementen können alle Fragen geregelt werden, die die vorliegende Vereinbarung offenlässt und die aufgrund ihrer organisationsinternen Natur einer Regelung durch die Organe zugänglich sind. Die Reglemente können auch Vorgaben für die Erfüllung der Aufgaben der untergeordneten Organe machen, da die strategische Versammlung ihnen gegenüber das Weisungsrecht hat (Art. 5).

Das Geschäftsreglement enthält insbesondere eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Im Finanzreglement werden u.a. die finanziellen Kompetenzen der verschiedenen Organe und ihrer Mitglieder definiert. In keinem der Reglemente können Bestimmungen vorgesehen werden, die der vorliegenden Vereinbarung widersprechen; gegebenenfalls ist eine Änderung der Vereinbarung anzustreben (Art. 30).

Art. 15 Zeichnungsberechtigung und Handelsregistereintrag

Abs. 1 Die operative Versammlung soll die zeichnungsberechtigten Personen individuell bestimmen. Um eine Handlungsunfähigkeit zu vermeiden, ist es bedeutsam, genügend Personen die Zeichnungsberechtigung zu erteilen (z.B. auch Mitgliedern des operativen Ausschusses). Bestimmungen zur Handhabung des E-Banking usw. sind hier nicht nötig. Sie können soweit erforderlich ins Geschäftsreglement aufgenommen werden.

Abs. 2 stellt klar, dass die Organisation ins Handelsregister an ihrem Sitz einzutragen ist. Nach Art. 932 Abs. 1 OR in der Fassung der Handelsregister-Modernisierung (BBl 2017 2433) ist es primär Sache des öffentlich-rechtlichen Gründungsakts (d.h. der vorliegenden Vereinbarung), die Eintragungspflicht zu regeln.

Abs. 3: Für die Eintragung der Mitglieder beider Ausschüsse ist eine spezifische Regelung notwendig, da sonst nur das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan, d.h. der strategische Ausschuss, erfasst würde (vgl. Art. 107 Bst. k der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007, SR 221.411, HRegV). Die Mitglieder beider Ausschüsse einzutragen, ist gerechtfertigt, weil diese beiden Organe je nach Wichtigkeit der Angelegenheit das Gesicht der Organisation sein sollen. Die Bestimmung wäre in Bezug auf die Eintragung der Vertretungsberechtigten eigentlich unnötig (Art. 107 Bst. l HRegV). Um nicht zu falschen Umkehrschlüssen zu verleiten, werden die Vertretungsberechtigten aber auch genannt.

3. Abschnitt: Strategische Führung

Art. 16

Abs. 1: Es versteht sich, dass die Ziele und die Strategie sich im Rahmen dieser Vereinbarung halten müssen. So kann auch die strategische Versammlung keine Aktivitäten ausserhalb des Tätigkeitsbereichs der Organisation nach Art. 1 vorsehen, sei es in der Strategie oder dem Masterplan oder in anderer Form.

Der Masterplan gibt die übergeordnete Zielsetzung des Programms PTI wieder und wird durch die strategische Versammlung verabschiedet. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung der im Ingress genannten globalen Ziele des Programms PTI, an dem sich alle Arbeiten von PTI auszurichten haben.

Abs. 3 und 4: Dass die operative Ebene solche Fragen ebenfalls behandeln und die nötigen Anträge stellen kann, ergibt sich aus den allgemeinen organisatorischen Bestimmungen. Die strategische Versammlung wird in der Regel auf Antrag des strategischen Ausschusses beschliessen. Da PTI Schweiz den Gemeinwesen keine verbindlichen Anweisungen erteilen kann, ist nur das Führen einer Aussprache vorgesehen. Dennoch sollen die notwendigen Rechtsetzungsprojekte über die Organe von PTI Schweiz so verlässlich wie möglich geplant und koordiniert werden.

Abs. 4 Die Bestimmung ist das Gegenstück zu Art. 2 Bst. a. Empfänger der Informationen sind jegliche Stellen innerhalb und ausserhalb von PTI Schweiz, die in einem weiten Sinn zuständig sind für Aufgaben, bei denen Koordinations- oder Informationsbedarf besteht (insb. Gemeinwesen mit Parteistatus, Leistungsbezüger ohne Parteistatus, private Träger öffentlicher Aufgaben und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben hilfsweise herbeigezogene Private).

4. Abschnitt: Projekte sowie Produkte und deren Bezug

Die Vereinbarung operiert mit der grundsätzlichen Gegenüberstellung von "Parteien dieser Vereinbarung" (ausschliesslich Gemeinwesen, genauer: Bund und Kantone) und "Gemeinwesen ohne Parteistatus". Dieser zweite Begriff wurde so gewählt, um auch hier den Grundsatz zu unterstreichen, dass die Leistungen von PTI Schweiz nur den Trägern von öffentlichen Aufgaben (genauer: Polizeiaufgaben) erbracht werden. Welche Stellen im Namen eines Gemeinwesens Produkte beziehen können, ergibt sich aus Art. 3 Abs. 3 und 6.

Art. 17 Leistungsbezüger mit Parteistatus

Diese Bestimmung ist zusammengezogen aus diversen Bestimmungen, die erkennen lassen, dass jedes Gemeinwesen selber entscheidet, an welchen Produkten es sich beteiligt.

Abs. 1: Zum Hinweis auf das anwendbare Recht: Die Behörden haben zwar ein relativ freies Ermessen, in welcher Art und Weise sie die Bedarfsverwaltung zur Unterstützung ihrer gesetzlichen Aufgaben sicherstellen wollen. Welche Aufgaben sie zu erfüllen haben, ist hingegen durch das anwendbare Recht (Verfassung, Gesetz, Verordnung) festgeschrieben. Insbesondere darf der Bund sich nur beteiligen, soweit er das Produkt zur Erfüllung seiner beschränkten, in der Bundesverfassung verankerten und gesetzlich geregelten Polizeiaufgaben benötigt. Entsprechend können seine Vertreterinnen und Vertreter ihre Stimmrechte nur dort ausüben, wo er sich – eben im Rahmen seiner Kompetenzen – beteiligt (Art. 13 Abs. 5).

Abs. 2: Das Bezugsrecht der Mitglieder ist ein zentrales Element der Vergemeinschaftung der Interessen und prägt das Wesen der Organisation. Es ist im Zusammenhang mit dem Stimmrecht auch der Nicht-Bezüger in den beiden Versammlungen zu sehen (Art. 13)

Die Bestimmung sieht das Bezugsrecht nur im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten vor. Bei einmalig zu liefernden Produkten kann es einen Moment geben, in dem ein nachträglicher Einstieg nicht mehr möglich ist, z.B. wenn eine bestimmte Menge eines Produkts (z.B. Polizeifahrzeuge) bestellt und zugeteilt wurde. Bei dauernd angebotenen Produkten ist ein Einstieg je nachdem nur nach einer bestimmten Warte- und Vorbereitungsfrist möglich.

Abs. 3: Das Korrelat des Beteiligungs- und Bezugsrechts ist das Recht, aus einem Produkt wieder auszusteigen. Analog zu den Ausführungen betreffend das Bezugsrecht nach Abs. 2 kann ein solcher Entscheid je nach der Art des Produkts oder dem Stand des Projekts nicht sofort wirksam werden.

Die Bedingungen für die Beteiligung sowie für den nachträglichen Eintritt und den Ausstieg werden nach Art. 19 Abs. 3 von der für die Lancierung des betreffenden Projekts zuständigen Versammlung festgelegt.

Art. 18 Leistungsbezüger ohne Parteistatus

Abs. 2 erster Satz: Die Bestimmung, wonach die Bedingungen für externe Leistungsbezüger sich an den für die Mitglieder geltenden Regeln orientieren, wird in Art. 21 Abs. 3 für die Finanzierung konkretisiert.

Abs. 3: Welche Ebene zuständig ist, ergibt sich aus den Bestimmungen über die Durchführung von Projekten (Art. 19 Abs. 2). Eine Vereinbarung, die gleichzeitig die Beteiligung an Projekten von nationaler und strategischer Bedeutung und an anderen Projekten vorsieht, ist einheitlich von der strategischen Ebene zu behandeln. Die jeweils zuständige Versammlung hat im Vorhinein Vorgaben für die in die Nutzungsvereinbarungen aufzunehmenden Bedingungen zu machen (Art. 19 Abs. 3).

Abs. 4: Die Zustimmung der zuständigen Behörde des Gemeinwesens (mit Parteistatus oder Nutzungsvereinbarung) kommt zu den üblichen Voraussetzungen des Bezugs von Produkten hinzu ("zusätzlich").

Art. 19 Entwicklung, Lancierung und Durchführung von Projekten

Abs. 1: Neue Projekte sowie eine Anpassung des Masterplans können jederzeit durch die zuständigen Gremien beantragt werden. Entsprechend ergänzt diese Bestimmung die Möglichkeit, Vorarbeiten für ein Projekt nicht nur über den Masterplan, sondern nebst den strategischen Organen auch durch einen Beschluss des operativen Ausschusses zu lancieren. Der operative Ausschuss kann im Bereich seiner Zuständigkeiten ebenfalls ein zum Masterplan analoges Planungsinstrument führen; dies kann falls gewünscht auch im Geschäftsreglement (Art. 14) vorgesehen werden.

Abs. 2 nimmt diverse Bestimmungen der Vernehmlassungsentwürfe auf, aus denen die Verteilung der Projektzuständigkeiten auf die strategische und die operative Ebene hervorging. Auch ein Entscheid über den Abbruch oder eine grundsätzliche Neuausrichtung eines Projekts ist wie ein Entscheid über die Lancierung zu behandeln und obliegt somit der jeweiligen Versammlung. Die Kriterien, nach denen die Projekte von nationaler und strategischer Bedeutung zu identifizieren sind, sind voraussichtlich im Geschäftsreglement im Detail festzulegen. Für den Entscheid darüber, ob ein Projekt in diese Kategorie fällt, ist die strategische Versammlung zuständig. Als Anregung können die Regeln dienen, nach denen beim Bund die sogenannten IKT-Schlüsselprojekte identifiziert werden (Weisungen des Bundesrates vom 16. März 2018 zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes, BBl 2018 1549, Ziff. 1.4 Abs. 1 und Ziff. 4.1).

Abs. 3 Eine Genehmigung der Projekte wird hier etwas neutraler als der Entscheid über die Lancierung dargestellt. Falls allgemeine Regeln für alle Projekte aufgestellt werden sollen, kann das im Geschäftsreglement (Art. 14) geschehen. Auch für eine Änderung der für ein Projekt geltenden Bedingungen gilt dieselbe Zuständigkeit. Dieser Absatz wird in Art. 20 betreffend die Budgetierung sowie in Art. 21 betreffend die Kostentragung konkretisiert. Nachdem das Plenum der betreffenden Versammlung die Lancierung eines Projekts beschlossen hat, wird das Stimmrecht für alle weiteren Entscheide

und damit auch für die vorliegende Thematik auf die Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Gemeinwesen eingeschränkt.

Abs. 4: Der Begriff des Projektauftraggebers ist als Rolle in der Projektorganisation zu verstehen. Der Begriff wird, da er insbesondere in der weit verbreiteten Projektführungsmethode HERMES (www.hermes.admin.ch) zentral ist, auch hier verwendet, obwohl dies ein Missverständnispotenzial mit sich bringt: Es gilt, die Zuständigkeit für den Entscheid über die Lancierung eines Projekts (Abs. 2; in der Terminologie von HERMES die Rolle der sogenannten Leitung) von der Rolle des sogenannten Auftraggebers zu unterscheiden. Letzterer steuert das Projekt, ohne aber – anders als ein privater Auftraggeber – die alleinige Definitionsmacht über dessen Schicksal zu haben.

Abs. 7 Als Standard für die Projektabwicklung wird heute insbesondere HERMES angewendet.

Im Rahmen der Projektarbeiten ist der Archivierung von Daten, die im Rahmen von gemeinsam betriebenen Informationssystemen anfallen, bereits beim Aufbau der jeweiligen Systeme Beachtung zu schenken. Die Archivierung untersteht als mit dem Betrieb von PTI Schweiz verbundene Rechtsfrage gemäss Artikel 25 dem bernischen Recht.

5. Abschnitt: Finanzen

Art. 20 Voranschlag

Die jeweilige Budgetierung für die verschiedenen Produkte und die allgemeinen Kosten werden klar getrennt. Die Organisation soll Aktivitäten nur dort entfalten, wo die Finanzierung durch Beiträge gesichert ist. Damit werden die Budgetkompetenzen der Organe der Gemeinwesen so weit wie möglich gewahrt. Entsprechend ist es nicht notwendig, eine übergeordnete Steuerung der gesamten Finanzen von PTI Schweiz anzustreben. Trotz der rechtlichen und organisatorischen Zusammenführung wird jedes Produkt finanziell weiterhin eigenständig geführt.

In Abs. 3 wird insbesondere festgelegt, inwiefern die Vorarbeiten zu Projekten von nationaler und strategischer Bedeutung in einem grösseren Umfang aus den allgemeinen Mitteln der Organisation finanziert werden (gesamte Initialisierungsphase) als bei den übrigen Projekten (nur Vorstudien).

Art. 21 Allgemeine Kosten

Neben den in diesem Artikel vorgesehenen finanziellen Beiträgen sind auch Realleistungen von Gemeinwesen an PTI Schweiz denkbar. Bewegen sich diese im Rahmen der üblichen Polizeizusammenarbeit, so werden sie nicht entgolten. Bei kostenintensiven Leistungen (z.B. Arbeitsplätze von PTI-Angestellten bei einem Gemeinwesen) kann vereinbart werden, dass PTI Schweiz dem Gemeinwesen ein Entgelt ausrichtet. Die Verpflichtung, die aufgrund dieses und des folgenden Artikels vorgesehenen Beiträge zu leisten, bleibt davon unberührt. Dies kann zwar dazu führen, dass Geld gewissermassen hin- und hergeschoben wird, es dient aber der Transparenz der Finanzierung. Zudem ist auf der Ebene der tatsächlichen Geldflüsse nichts dagegen einzuwenden, dass Beitragsforderungen mit gleichzeitig fälligen Entgeltforderungen verrechnet werden, solange die gegenläufigen Forderungen dennoch separat verbucht werden.

Abs. 1: Die jährlichen Beiträge an die allgemeinen Kosten werden von der strategischen Versammlung so festgelegt, dass die allgemeinen Kosten unter Berücksichtigung der Beiträge der Externen (Abs. 4) gedeckt werden, ohne einen bedeutenden Überschuss zu generieren (vgl. Art. 23). Es wird präzisiert, dass die strategische Versammlung die konkreten Beiträge festlegen soll. Diese hat zwar in Bezug auf den Verteilungsschlüssel keinerlei Spielraum für Verhandlungen, sie kann aber durch die Festlegung der Gesamthöhe der Beiträge die Menge der verfügbaren Mittel steuern. Daher bietet es sich an, die Mitgliederbeiträge jeweils zusammen mit dem Voranschlag festzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass die zeitlichen Abläufe es den Gemeinwesen möglichst erleichtern, die jeweiligen Beträge in ihre Finanzprozesse einfließen zu lassen.

Die Verteilung des Beitrags eines Gemeinwesens auf die Budgets seiner Verwaltungseinheiten ist dessen interne Angelegenheit und somit nicht Gegenstand der Vereinbarung.

Abs. 2: Die Bestimmung bietet insofern einen Handlungsspielraum, als Leistungsbezüger ohne Parteistatus nicht zwangsläufig denselben Beitrag an die allgemeinen Kosten zu leisten haben, wie wenn

sie Partei der Vereinbarung wären. Das dürfte insbesondere dann sinnvoll sein, wenn ein Gemeinwesen nur punktuell einzelne Produkte bezieht.

Abs. 1-2: Die Vereinbarung regelt die Finanzierungsgrundsätze für die Harmonisierung der polizeilichen Fachanwendungen. Die Programmkosten werden über jährliche Beiträge jener Partner finanziert, die die Vereinbarung unterzeichnet haben. Der Bund wird 30%, die Kantone 70% der Kosten zu tragen haben. Dies entspricht dem erwarteten Nutzen des Vorhabens für den Bund. Die Kosten der einzelnen Harmonisierungsprojekte sind nicht in den Programmkosten enthalten und werden von jenen Partnern getragen, die sich an den einzelnen Projekten beteiligen. Die Beteiligung am Harmonisierungsprogramm präjudiziert keine Teilnahme an einzelnen Projekten.

Art. 22 Projektkosten

Abs. 1: Auch hier gibt es ein Vetorecht nur bei den Projekten von nationaler und strategischer Bedeutung (Art. 13 Abs. 3). Die zuständige Versammlung kann solche Regeln direkt bei der Freigabe des Projekts oder auch später noch festlegen und einmal festgelegte Regeln auch wieder ändern. Sie entscheidet über all diese Fragen nicht im Plenum, sondern nur mit den Stimmen der beteiligten Gemeinwesen.

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 Vereinbarung PTI zur Anwendung kommen, wobei in begründeten Einzelfällen davon abgewichen werden kann.

Art. 23 Gewinn und Vermögen

Das Gewinnstrebigkeitsverbot schliesst nicht aus, dass es zu positiven Abschlüssen kommen kann. Insbesondere um Verlustvorträge auszugleichen, ist dies sogar notwendig. Hingegen soll die Organisation weder eine Ausschüttung von Gewinn an die Mitglieder noch eine Bildung von Reserven zum Zweck der Finanzierung späterer Projektkosten anstreben. Vielmehr sollen die Kosten jedes Projekts durch Projektbeiträge seiner Teilnehmer getragen werden. Die für den Betrieb notwendige Liquidität wird über die allgemeinen Programmkosten gedeckt und wird im Rahmen des ordentlichen Budgetierungsprozesses sichergestellt. Die Vereinbarung sieht im Übrigen keine Aufnahme von Krediten (sei es von privaten Finanzinstituten, sei es von den Gemeinwesen) vor, da die Mitglieder und die externen Nutzer die jeweils nötigen Mittel im Voraus einzuschliessen haben. Damit werden die verfassungs- und gesetzesrechtlichen Budgetkompetenzen der Organe der Gemeinwesen so gut wie möglich gewahrt, trotz der aufgrund der Vergemeinschaftung zwangsläufig eintretenden Einbusse an parlamentarischer Kontrolle über die Mittel der Gemeinwesen.

Art. 24 Buchführung und Rechnungslegung

Die Zuständigkeit für die Genehmigung der Jahresrechnung liegt bei der strategischen Versammlung als oberstem Organ. Dies erscheint in der integrierten Organisation stufengerecht, da auch der Voranschlag von der strategischen Versammlung festgesetzt wird (Art. 20 Abs. 1).

Es ist keine eigene Genehmigung von Detailrechnungen zu den jeweiligen Globalbudgets auf der operativen Stufe vorgesehen, da die strategische Versammlung ohnehin auf Antrag der untergeordneten Stellen entscheidet. So kann die operative Ebene die nötigen Prüfschritte in ihrem Autonomiebereich vornehmen; gestützt darauf kann die operative Versammlung dem strategischen Ausschuss Antrag zuhanden der strategischen Versammlung stellen. Dieser Modus der geteilten Arbeit bei eindeutig zugewiesener Verantwortung entspricht dem Grundmodell nach Art. 5 und scheint auch hier sachgerecht.

Abs. 4: Die nach Artikel 962a Obligationenrecht und der Verordnung vom 21. November 2012 über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung (SR 221.432) anerkannten Standards folgen dem Grundsatz true and fair view. Die Bestimmung dient dazu, eine intransparente Rechnungslegung auszuschliessen, wie sie insbesondere aufgrund von stillen Reserven entstehen kann.

6. Abschnitt: Anwendbares Recht

Art. 25

Die vorliegenden Bestimmungen legen fest, welches Recht auf verschiedene Nebenfragen anwendbar ist, die der Betrieb einer gemeinsamen Organisation von Gemeinwesen mit sich bringt, namentlich betreffend:

- a. Datenschutz, Öffentlichkeit der Verwaltung und Informationsschutz;
- b. öffentliche Beschaffungen;
- c. Arbeitsverhältnisse und verwandte Fragen wie die berufliche Vorsorge;
- d. Haftung;

Auf solche Rechtsfragen soll im Grundsatz integral kantonales bernisches Recht anwendbar sein. Dies entspricht der Festlegung des Sitzes in der Stadt Bern (Art. 3 Abs. 1). Diese Anknüpfung an Kanton und Stadt Bern folgt dem bernischen Sitz der KKJPD und der KKPKS. Sie ist gleichzeitig als Kompromiss zu werten angesichts des Umstands, dass die hauptsächlichen Aktivitäten sich zumindest in einer Anfangsphase in der Stadt Zürich abspielen sollen. So soll insbesondere das Personal in Räumlichkeiten der Kantonspolizei Zürich eingemietet sein. Der offizielle Sitz in Bern und die Anwendbarkeit bernischen Rechts signalisieren in dieser Hinsicht, dass der faktische Standort Zürich bei Bedarf auch zur Disposition gestellt werden kann. Die Anwendbarkeit bernischen Rechts bedeutet für die Berner Behörden eine gewisse Belastung, indem Rechtsfragen sinnvollerweise durch sie zu beantworten sind. Auch für die Begründung und Betreuung der Arbeitsverhältnisse wird sich möglicherweise eine Unterstützung durch die Berner Behörden aufdrängen. Diese Aufwände sollen, solange sie sich in einem gewissen Rahmen halten, informell und ohne Entgelt durch den Kanton Bern getragen werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 21 betreffend Realleistungen).

Welche Rechtsfragen als "mit dem Betrieb von PTI Schweiz verbunden" zu gelten haben und somit dem kantonalen bernischen Recht unterstellt werden, lässt sich abstrakt nicht mit letzter Schärfe umschreiben. Im Grundsatz lässt sich festhalten, dass es um Nebenfragen der Tätigkeit von PTI Schweiz geht und nicht darum, Tätigkeiten der Behörden der beteiligten Gemeinwesen zu regeln. Die Bestimmung soll nicht dazu dienen, geltende Vorschriften anderer Rechtsordnungen zu umgehen. Beispielfhaft lässt sich das wie folgt illustrieren:

- Für die Behörden der beteiligten Gemeinwesen richtet sich die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten, die sie zuhanden von PTI Schweiz erstellt haben oder die ihnen als Hauptadressaten zugestellt wurden, nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung über die Öffentlichkeit der Verwaltung.
- Für alle Fragen rund um die Beschaffung von z.B. Wasserwerfern, Munition oder Uniformen soll das bernische Recht anwendbar sein, nicht aber für deren Einsatz. Dieser untersteht selbstverständlich dem jeweiligen (Polizei-) Recht des Gemeinwesens, in dem diese Einsatzmittel verwendet werden.
- Nach derselben Logik richtet sich die Bearbeitung von Personendaten nur so weit nach bernischem Datenschutzrecht, wie sie bei der Erfüllung der Aufgaben von PTI Schweiz geschieht. Stellt PTI Schweiz den Leistungsbezüger etwa eine Datenbank zur Verfügung, so gilt bernisches Recht für die Datenbearbeitung im Rahmen des Projekts zur Bereitstellung der Datenbank und im Rahmen von deren technischem Betrieb. Welche Daten die Leistungsbezüger-Beörden hingegen in der Datenbank nach welchen Regeln bearbeiten dürfen oder müssen, will und kann die Vereinbarung nicht regeln. Vielmehr hat jeder Leistungsbezüger nach dem für ihn anwendbaren Recht zu entscheiden, welche Produkte er beziehen will und nach welchen Regeln diese zu nutzen sind (Art. 17 Abs. 1).
- Die Anwendbarkeit bernischen Rechts soll sich nicht auf öffentliche Beschaffungen erstrecken, die eine beteiligte, nicht-bernische Behörde durchführt, um Realleistungen an PTI Schweiz zu erbringen, insbesondere im Rahmen der Mitarbeit in den Fachgruppen (vgl. Abs. 1 Bst. b und die Erläuterungen zu Art. 21 betreffend Realleistungen).

Abs. 1 Bst. a: Es ist vorgesehen, dass beispielsweise für Beschaffungen eine Vorabkontrolle nach dem bernischen Datenschutzgesetz durchzuführen ist. Die Aufsicht über das Bearbeiten von Personendaten und den Umgang mit Informationen im Rahmen der PTI-Zusammenarbeit obliegt mit dieser Regelung dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern. Allerdings ist zu beachten, dass für die Verwendung der zu PTI gehörenden polizeilichen Einsatzmittel und Informatiklösungen, die insbesondere der Kommunikation sowie der gemeinsamen Verwaltung und dem Austausch von Daten zur Erfüllung von Polizeiaufgaben dienen (Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung), die entsprechende kantonale datenschutzrechtlichen Vorgaben der beteiligten Gemeinwesen einzuhalten sind. Die Aufsicht darüber obliegt dem jeweiligen kantonalen Datenschutzbeauftragten. Ein Vorabkontrollverfahren durch den bernischen Datenschutzbeauftragten stellt deshalb nicht sicher, dass eine harmonisierte Lösung den spezifisch-kantonalrechtlichen Voraussetzungen aller beteiligten Parteien gerecht wird. Dieser Situation gilt es bei der Erarbeitung der beabsichtigten Lösungen jeweils Rechnung zu tragen (Art. 19 Abs. 8).

Nach Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz kann der Bundesrat die gemeinsame Datenbearbeitung von Behörden des Bundes und der Kantone näher regeln (vgl. Art. 29 des Entwurfs zu einem totalrevidierten Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 2017 7193, Curia Vista 17.059). Ob eine solche Regelung durch den Bundesrat notwendig ist, wird in Bezug auf jedes Produkt gesondert zu prüfen sein. Bei datenschutzrechtlich weniger problematischen Produkten dürfte mit der vorliegenden Anwendbarerklärung des bernischen Rechts genügend Klarheit geschaffen sein. Beispielsweise dürfte es sich als praktikabel und rechtsstaatlich korrekt erweisen, die datenschutzrechtlichen Aspekte der Beschaffung von datenschutzrechtlich relativ neutralen Sachen schlicht nach bernischem Recht zu beurteilen (z.B. Uniformen, Fahrzeuge oder Computernetzwerk-Komponenten). Hingegen wird es bei datenschutzrechtlich anspruchsvolleren Vorhaben eher nötig sein, spezifische Vorschriften zu erlassen. Insbesondere bei der Bearbeitung von Personendaten in gemeinsamen Datenbanken (z.B. in einer gesamtschweizerischen Ermittlungsdatenbank) muss die Frage geprüft werden, ob eine Regelung der Kontrolle und Verantwortung durch den Bundesrat (gestützt auf den genannten Art. 16 Abs. 2 DSG) oder gar eine weitergehende Regelung anderer Aspekte – allenfalls gar auf Gesetzesstufe – notwendig ist.

Ähnlich verhält es sich etwa auch mit dem Informationsschutz: In einfacheren Fällen dürfte mit der Anwendbarerklärung des bernischen Rechts eine ausreichende Rechts- und Arbeitsgrundlage vorhanden sein. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass beim Umgang mit besonders sensiblen Informationen (z.B. aus nachrichtendienstlichen Quellen) der Erlass besonderer Regelungen erforderlich wird.

Abs. 1 Bst. b und Abs. 3: Abweichend von der Regelung des geltenden Beschaffungsrechts soll schematisch bernisches Recht anwendbar sein, unabhängig von den jeweiligen Anteilen an der Finanzierung. Die Beschaffungsverfahren werden von PTI Schweiz in eigenem Namen, aber nach bernischem Recht durchgeführt. Insbesondere erlässt der Leistungserbringer die verschiedenen erforderlichen Verfügungen (Abs. 5 Bst. a). Die Vereinbarung sieht somit formal eine Abweichung von Art. 2c der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen vor (SR 172.056.11), beziehungsweise von Art. 5 des Entwurfs zu einem totalrevidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (E-BöB, Curia Vista 17.019) und, im interkantonalen Recht, von Art. 5 des Entwurfs zu einer Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (E-IVöB, www.dtap.ch > Konkordate > IVöB > E-IVöB). Es ist jedoch damit zu rechnen, dass auch die genannten Abgrenzungsregeln des Beschaffungsrechts jeweils zur Anwendung des (inter-) kantonalen Rechts führen würden, da der Bund aufgrund seiner Rolle im Polizeibereich kaum je bei einer PTI-Beschaffung den überwiegenden Teil an der Finanzierung tragen wird. Zudem ermöglicht Art. 5 Abs. 3 E-BöB eine Rechtswahl durch öffentliche Unternehmen, die Aufgaben im nationalen Recht erbringen. Insofern dürfte in der Regel im Ergebnis keine Abweichung resultieren.

Bei der Zusammenarbeit im Rahmen von PTI Schweiz wird die sogenannte In-State-Ausnahme angewendet, da PTI Schweiz dem Staat zuzurechnen ist. Die finanziellen Mittel können somit zwischen den Gemeinwesen und PTI Schweiz ohne Anwendbarkeit des Beschaffungsrechts und entsprechend ohne Durchführung von Beschaffungsverfahren fliessen. Dass PTI Schweiz sodann dem Beschaffungsrecht als Auftraggeberin unterstellt ist, ergibt sich aus Art. 4 Abs. 4 E-IVöB.

Abs. 1 Bst. c und Abs. 4: Die Anwendbarkeit bernischen Personalrechts (mit Annexfragen wie berufliche Vorsorge) gilt nur so weit, wie PTI Schweiz direkt Personal anstellt (vgl. Art. 10 Abs. 3). Stellt hingegen ein Gemeinwesen Personal zur Verfügung, so hat die vorliegende Bestimmung diesbezüglich keinen Anwendungsbereich, weil es dann kein Personalverhältnis zwischen diesen Personen und PTI Schweiz gibt. Vielmehr bleiben diese Personen mit der Ausnahme des Weisungsrechts nach Artikel 10 Absatz 3 bei ihrer Tätigkeit für PTI Schweiz in ihren bestehenden personalrechtlichen Rechten und Pflichten gegenüber dem betreffenden Gemeinwesen. Abgesehen von den personalrechtlichen Vorschriften haben diese Personen jedoch – wie allfällige direkt von PTI Schweiz angestellte Personen – das bernische Recht anzuwenden (vgl. insbesondere Abs. 1 Bst. a, b d und e). Das kann für sie eine Umgewöhnung bedeuten, ist aber erforderlich, damit dieselben Fragen innerhalb von PTI Schweiz immer nach demselben Recht zu beurteilen sind. Welches Recht anwendbar ist, kann nicht davon abhängen, ob sich gerade eine direkt angestellte oder eine von einem Gemeinwesen gestellte Person damit beschäftigt.

Inwiefern eine Anwendbarkeit bernischen Personalrechts und damit allenfalls Klarstellungen des Gesetzgebers nötig sind, ist offen. Die Geschäftsstelle PTI wird bei dessen Gründung in Zürich angesiedelt und dessen Personal gemäss Abs. 4 durch das entsprechende Gemeinwesen angestellt. Dadurch ist dieses zürcherischem Personalrecht unterstellt. Sollte künftig eine direkte Anstellung von Personal durch PTI Schweiz nach bernischem Personalrecht angestrebt werden, sind vorgängig Abklärungen mit dem Kanton Bern zu treffen, dies insbesondere dazu, welche Artikel des Personalrechts genau für die Mitarbeitenden von PTI Schweiz anwendbar sein sollen. Damit soll insbesondere auch der Rechtsweg bei allfälligen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten geklärt werden. Aufgrund der vorgesehenen Strukturen wird auf solche vertieften Prüfungen jedoch derzeit verzichtet.

Abs. 1 Bst. d und Abs. 5: Die Fragen der Haftung sollen umfassend dem bernischen Recht unterstehen. Das umfasst insbesondere Schadenersatzansprüche gegen den Staat (hier verkörpert durch PTI Schweiz), den Ausschluss direkter Ansprüche gegen die verantwortlichen Personen und Regressansprüche gegen diese (Art. 100–102 des bernischen Personalgesetzes, PG-BE, BSG 153.01). Abs. 4 stellt klar, dass zwar das bernische Staatshaftungsrecht gilt, dass die Haftung aber nicht den Kanton Bern trifft, sondern primär PTI Schweiz mit ihrem Vermögen. Im Fall einer Unterdeckung von Haftungsansprüchen durch das Vermögen von PTI Schweiz gilt nicht die Ausfallhaftung des Kantons (Art. 101 Abs. 2 des bernischen Personalgesetzes vom 16. September 2004, BSG 153.01), sondern die Parteien der Vereinbarung haben die Unterdeckung durch Beiträge auszugleichen (Art. 21 Abs. 3). Dieser indirekten Ausfallhaftung können die Parteien spätestens bei der Auflösung von PTI Schweiz nicht mehr ausweichen (Art. 34 Abs. 3). Stellt ein anderer Kanton Personal zur Verfügung, so können dessen rechtswidrige Handlungen ebenfalls eine Haftung von PTI Schweiz auslösen, sofern der Bezug zum Kanton durch eine umfassende Eingliederung des Personals in PTI Schweiz stark gelockert ist.

Für den Schutz der Budgets der beteiligten Gemeinwesen viel relevanter als die Staatshaftung sind eine wirksame und transparente finanzielle Führung der Organisation, wie sie im 5. Abschnitt vorgesehen ist, sowie der Grundsatz, dass der Bezug von Leistungen fakultativ ist (Art. 17 Abs. 1).

Bst. e und Abs. 6: Über Rechtsstreitigkeiten in den von diesem Artikel erfassten Bereichen ist auf dem durch das bernische Recht vorgezeichneten Weg zu entscheiden. Erstinstanzliche Verfügungen werden aber nicht durch die nach bernischem Recht zuständigen Behörden, sondern durch den operativen Ausschuss erlassen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet das Beschaffungsrecht, wo die relativ zahlreichen, routinemässig zu erlassenden Verfügungen in die Zuständigkeit des Leistungserbringers fallen. Das Weisungsrecht der übergeordneten Organe (Art. 5 Abs. 3 Bst. b) ermöglicht es diesen, in wichtigen Fällen die angezeigten Grundsatzentscheide zu fällen.

Abs. 7: Das nach bernischem Recht anwendbare behördeninterne Rechtsmittel, namentlich die Beschwerde an die Direktion des Regierungsrates, ist für Verfügungen der Organe von PTI Schweiz (operativer Ausschuss oder Leistungserbringer gemäss Abs. 6) abzubedingen. Als erste Beschwerdeinstanz wird das bernische Verwaltungsgericht eingesetzt.

Abgrenzung: Thema dieses Abschnitts ist weder das Verhältnis zwischen der Organisation und den Parteien der Vereinbarung sowie weiteren Nutzern (dafür gelten insbesondere die Abschnitte 4 und 5) noch das Verhältnis zwischen den Organen (dafür gilt insbesondere der 2. Abschnitt). Vielmehr geht

es um Aspekte, die aus der Sicht der Parteien der Vereinbarung gewissermassen Interna von PTI Schweiz betreffen, dennoch aber Aussenstehende oder Angestellte betreffen und insbesondere für diese potenziell betroffenen Einzelnen grosse Bedeutung haben können. In der zukünftigen bundesrechtlichen Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Bundes an der Vereinbarung (Curia Vista 19.032 / BBl 2019 4851, Ziff. I.8 / Art. 1 Abs. 4 Bst. d des Zentralstellengesetzes) soll festgehalten werden, dass die Vereinbarung die Fragen des anwendbaren Rechts erfassen darf. Auf Bestimmungen betreffend die Beilegung von Streitfällen zwischen den Parteien der Vereinbarung oder den externen Leistungsbezügern (Gerichtsstand, anwendbares Verfahrensrecht usw.) ist zu verzichten (vgl. Art. 36 und die Erläuterungen dazu).

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 26 Abschluss der Vereinbarung und Inkrafttreten

Abs. 1 und 2: Das Datum des Inkrafttretens soll von der strategischen Versammlung an der Gründungsversammlung festgelegt werden (vgl. Art. 28 Abs. 2).

Abs. 3 sieht ein vorgezogenes Inkrafttreten der Bestimmungen über die Gründungsversammlung vor. Damit werden allfällige Zweifel ausgeräumt, ob diese Versammlung schon vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung und damit dem Entstehen von PTI Schweiz als juristischer Person durchgeführt werden kann. Diese Möglichkeit dient dazu, keine Zeit zu verlieren und beim Inkrafttreten der Vereinbarung möglichst direkt eine Aufnahme des Betriebs zu ermöglichen.

Art. 27 Beitritt

In Abs. 1 wird präzisiert, wie der nachträgliche Beitritt eines Kantons gehandhabt wird. Bis zum Inkrafttreten genügt das Signieren der Vereinbarung nach Art. 26; danach ist der Beitritt zu erklären. Der Beitritt kann aufgrund einer einseitigen Erklärung stattfinden; dieses Beitrittsrecht dient dazu, die Einbindung der Noch-Nicht-Parteien zu stärken, und entspricht der anvisierten Universalität der Vereinbarung (Geltung für alle Kantone).

Abs. 2: Sollte sich bei einem Eintritt die Regelung der Abwicklung bestehender Nutzungsvereinbarungen verzögern, würde dies das Wirksamwerden des Beitritts auf den in Absatz 1 vorgesehenen Zeitpunkt verhindern. Diese Regel ist notwendig, damit der beitretende Kanton in jedem Zeitpunkt ein rechtlich geklärtes Verhältnis zu PTI Schweiz hat: entweder als externer Leistungsbezüger oder als Mitglied. Mischungen davon wären konzeptionell kaum erträglich, nicht zuletzt weil das Nichtmitglied ein partielles Surrogat für den Mitgliederbeitrag zu leisten hat (Art. 21 Abs. 4). Dass der nach Absatz 1 geltende Termin des Wirksamwerdens des Beitritts in einem solchen Fall beim Abschluss der Abwicklungsvereinbarung schon vorbei ist, schadet nichts, weil der beitretende Kanton und der strategische Ausschuss ohnehin einen anderen Termin vereinbaren können. Einigen sie sich nicht, scheitert der Beitritt ohnehin.

Art. 28 Gründung von PTI Schweiz

Abs. 1: Der Handelsregistereintrag (Art. 15 Abs. 2) wirkt nicht konstitutiv. Vielmehr erlangt die Organisation ihre Rechtspersönlichkeit direkt durch das Inkrafttreten der Vereinbarung.

Abs. 2: Um zwischen dem Zustandekommen der notwendigen Anzahl an Parteien (Art. 26 Abs. 2) und dem Inkrafttreten der Vereinbarung keine Zeit zu verlieren, wird hier vorgesehen, dass die Gründungsversammlung der strategischen Ebene schon vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung und somit vor dem Entstehen von PTI Schweiz als juristische Person stattfinden kann. Um rechtlichen Zweifeln an der Geltung der vorliegenden Bestimmung vor dem eigentlichen Inkrafttreten der Vereinbarung auszuräumen, wird sie in Art. 26 Abs. 3 vorgezogen in Kraft gesetzt.

Abs. 4: Der Übergang von der bisherigen Vereinskonstruktion kann wie folgt bewerkstelligt werden: Der Verein beschliesst seine Auflösung; damit tritt er in Liquidation. Die einzige Liquidationshandlung ist die Vermögensübertragung auf PTI Schweiz. Ist diese Übertragung vollzogen, ist die juristische Existenz des Vereins beendet. Um den Entscheidungswegen im Verein gerecht zu werden, sieht die

Vereinbarung nicht direkt vor, dass der Verein seine Auflösung und die Vermögensübertragung beschliesst. Vielmehr setzt sie dies voraus und regelt nur die Übernahme des Vermögens durch PTI Schweiz.

Abs. 5: Dass im Verein bisher geführte Produkte weitergeführt werden, braucht die jeweils zuständige Versammlung nicht extra zu beschliessen; sie kann aber nach Absatz 5 Abweichungen (z.B. die Einstellung eines Projekts anlässlich der Gründung von PTI Schweiz) beschliessen.

Art. 29 Weitergeführter Bezug von Produkten von HPI ohne Unterzeichnung dieser Vereinbarung

Diese Bestimmung ist notwendig, um einen sanften Übergang von der bisherigen Vereinskonstruktion zur künftigen Organisation PTI Schweiz zu erleichtern. Die Kantone haben aufgrund dieser Konstruktion Zeit, um die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für den Beitritt zu schaffen, ohne damit die Beteiligung an bereits laufenden Projekten oder den Bezug bestehender Produkte zu gefährden.

Art. 30 Änderung dieser Vereinbarung

Enthielte die Vereinbarung keine Regelung zu ihrer eigenen Änderung, könnte sie nur durch den Konsens aller Parteien geändert werden. Die vorliegende Bestimmung bringt demgegenüber eine leichte Dynamisierung. Die Regelung ist mit einem stark qualifizierten Mehrheitserfordernis (2/3-Mehrheit sowie Vetorecht des Bundes nach Art. 13 Abs. 4) und einem ausserordentlichen Kündigungsrecht für unzufriedene Parteien so konzipiert, dass zwar nicht einzelne Parteien eine Änderung blockieren können, die Hürden aber doch hoch sind und bei vergleichbar grossem Pro- und Contra-Lager keine Änderungen aufgrund von Zufallsmehrheiten zustandekommen können.

Für die Änderung der Vereinbarung wird vorgesehen, dass der Beschluss der strategischen Versammlung, die aus Exekutivvertreterinnen und -vertretern besteht, noch nicht ausreicht. Vielmehr muss jede Partei die Änderung nach Absatz 2 zusätzlich ratifizieren, was ihr die Gelegenheit gibt, eine nach ihrem Recht allenfalls erforderliche Genehmigung der Gesamtregierung oder des Parlaments einzuholen. Das 2/3-Quorum für die Ratifikationen ist zahlenmässig dasselbe wie die für den Beschluss der strategischen Versammlung erforderliche Mehrheit, es müssen aber nicht zwingend dieselben Parteien ratifizieren, deren Vertreter dem Versammlungsbeschluss zugestimmt haben.

Bei rein formellen Anpassungen, die keine inhaltliche Änderung zur Folge haben und bei denen etwa bloss die Bezeichnung einer beteiligten Behörde ändert, braucht das Änderungsverfahren nicht durchgeführt zu werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 8).

Die relativ komplizierte Regelung des Inkrafttretens von Änderungen ist erforderlich, um einerseits sicherzustellen, dass jede Partei bei für sie untragbaren Änderungen aussteigen kann, und andererseits dennoch so viel Flexibilität wie möglich zu wahren.

Art. 31 Austritt

Ein Ausschluss ist nicht vorgesehen (vgl. Art. 36 betreffend die Streitbeilegung und Art. 27 betreffend das spiegelbildliche Beitrittsrecht). Die finanziellen Folgen des Austritts sind in Art. 34 geregelt.

Abs. 2 stellt sicher, dass die Auflösung nicht automatisch eintritt, wenn die Zahl der Mitglieder unter zehn fällt. In diesem Fall haben die verbleibenden Parteien über die angepasste Weiterführung oder die Auflösung der Vereinbarung zu befinden.

Art. 32 Auflösung der Vereinbarung

Abs. 2: Damit wird sichergestellt, dass eine geregelte Auflösung stattfindet und die laufenden Arbeiten im geordneten Rahmen eingestellt oder in eine andere Organisation überführt werden können.

Art. 33 Auflösung von PTI Schweiz

Die Auflösung der Organisation ist entsprechend dem allgemeinen Integrationskonzept untrennbar an die Auflösung der Vereinbarung geknüpft.

Der Grundsatz, dass PTI Schweiz bei der Auflösung der Vereinbarung zu liquidieren und aufzulösen ist, gilt, sofern die Parteien der Vereinbarung nicht gleichzeitig mit der Auflösung der Vereinbarung eine Nachfolgeregelung vereinbaren (z.B. die Integration von PTI Schweiz in eine andere Organisation, die Aufspaltung usw.).

Art. 34 Finanzielle Folgen des Austritts und der Auflösung von PTI Schweiz

Abs. 1 und 2: Die Regeln über die im Wesentlichen ausgeschlossene Rückerstattung von Beiträgen gelten auch bei der Auflösung von PTI Schweiz. Erstattet wird hingegen ein allfällig bestehender Saldo auf dem Bilanzkonto gemäss Art. 34 Abs. 3. Dieses umfasst beispielsweise Projektbeiträge, die nicht vollumfänglich ausgeschöpft wurden oder Erstattungen früherer Beiträge aufgrund des Einkaufs nachträglich beigetretener Parteien.

Abs. 3 Bst. a: Um diese Gewinn- und Verlustbeteiligung auch für Projektteilnehmer und Leistungsbezüger ohne Parteistatus verbindlich zu machen, ist es erforderlich, die Regelung jeweils auch in die Nutzungsvereinbarungen aufzunehmen.

Abs. 3 Bst. b: Hier ist eine Ausfallhaftung der Gemeinwesen mit Parteistatus für den Fall vorgesehen, dass die Organisation bei ihrer Auflösung kein genügendes Kapital (vgl. Art. 23) aufweist, um ihre Verbindlichkeiten zu erfüllen. Dies entspricht realistischerweise dem Umstand, dass sich die Gemeinwesen ihren Verbindlichkeiten nicht durch einen Konkurs entziehen können (vgl. die Erläuterungen zu Art. 23). Umgekehrt ist ein bei der Auflösung verbleibender (nach Art. 23 bescheidener) Überschuss ebenfalls aufzuteilen.

Art. 35 Weitergeführter Bezug von Produkten nach dem Austritt

Diese Bestimmung ist eigentlich selbstverständlich. Eine Übergangsregelung, wie sie bei der Gründung vorgesehen ist (Art. 29), ist nicht notwendig, da das austretende Gemeinwesen den Zeitpunkt des Austritts selber festlegt und die Kündigungsfrist vergleichsweise lang ist.

Art. 36 Streitbeilegung

Streitigkeiten unter den beteiligten Gemeinwesen werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt. Dies geschieht allerdings nicht im rechtsfreien Raum. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien oder externen Leistungsbezügern über die Anwendung dieser Vereinbarung gilt vielmehr in erster Linie die Vereinbarung selber als Grundlage, auf der Lösungen zu suchen sind. Enthalten sowohl die Vereinbarung als auch das darauf gestützte Geschäftsreglement für eine Frage der Zusammenarbeit eine Lücke, so ist diese mit den üblichen Methoden zu füllen, insbesondere durch die Bildung von Analogien zu vergleichbaren Rechtsregeln. Solche können sich je nachdem im privaten Gesellschaftsrecht (einschliesslich Vereinsrecht) oder im öffentlichen Recht der beteiligten Gemeinwesen finden.

Sollte eine Streitigkeit ausnahmsweise und wider Erwarten nicht durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt werden können, müsste dannzumal insbesondere nach den Regeln der Bundesrechtspflege der einschlägige Weg vor Gericht gesucht werden (wohl die öffentlich-rechtliche Klage ans Bundesgericht nach Art. 120 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes, eher nicht die Klage ans Bundesverwaltungsgericht nach Art. 35 Bst. a des Verwaltungsgerichtsgesetzes). Nicht einschlägig bei Streitigkeiten zwischen den Parteien ist von vornherein der Weg über Verfügungen der Organe von PTI Schweiz und daran anschliessende Beschwerden ans bernische Verwaltungsgericht nach Artikel 25 Absätze 6 und 7, denn Artikel 25 ist auf Streitigkeiten zwischen den Parteien nicht anwendbar (vgl. die Erläuterungen zu Art. 25). Die Option einer gerichtlichen Streitbeilegung ist aber ohnehin eher theoretisch.