

Gemeinsam für einen **sicheren Kanton Zürich**

**10 Erfordernisse zur Neugestaltung der
polizeilichen Aufgabenteilung zwischen
Kanton und Gemeinden**

**Erarbeitet vom Ausschuss der Interessenge-
meinschaft kommunaler Polizeivorstände des
Kantons
Zürich (IG PV)**

April 2002

Ausgangslage

Die kommunale und kantonale Zürcher Sicherheitspolitik muss sich in einem rasch wandelnden Umfeld von Gesellschaft und Wirtschaft bewähren. Politik und Polizei müssen lernfähig sein, um diesem Wandel rechtzeitig und wirksam begegnen zu können. Unter dem Stichwort der Globalisierung stellen wir eine enge Vernetzung von gesellschaftlichen, ökologischen, technologischen, wirtschaftlichen und auch sicherheitspolitischen Herausforderungen fest, die unterschiedlich die Entwicklung unserer Gesellschaft (z.B. durch Technologisierung der Arbeitsprozesse, Migrationsbewegungen oder Überalterung / demographische Veränderungen) beeinflussen.

Aktuell sind vorab vier Sicherheitsdefizite im Kanton Zürich festzustellen, die einer Lösung auf politischer Ebene bedürfen:

Aktuelle Sicherheitsdefizite im Kanton Zürich:

- **Hohe Polizeidichte in den Städten/Zentren, aber lückenhafte Polizeidichte im übrigen Kantonsgebiet (mit entsprechenden Defiziten in der Prävention und teilweise langen polizeilichen Interventionszeiten ab Zeitpunkt Alarmierung).**
- **Ungenügendes subjektives Sicherheitsempfinden der Bevölkerung bei nicht vorhandenen lokalen Polizeikörpern bzw. geringer Polizeidichte.**
- **Die bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen fördern die dezentrale, bürgernahe Polizeiarbeit zu wenig. Die bestehenden polizeilichen Organisationsstrukturen vermögen den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht ausreichend Rechnung zu tragen. .**
- **Steigender Anteil der „Privatpolizeien“ und privaten Sicherheitsdienste auch im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols.**

Notwendigerweise sind daher auf allen Ebenen neue Wege zur Optimierung der Sicherheit zu entwickeln und zu realisieren. Zur Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bürgerinnen und Bürger, aber auch zur Verbesserung der objektiven Sicherheit auf dem ganzen Kantonsgebiet ist die Stellung der Polizeikräfte vor Ort – also die Gemeinde- und Stadtpolizeien – zu stärken, welche in einem direkten Auftragsverhältnis mit den politischen Behörden der jeweiligen Gemeinde und Städte stehen. Diese Polizeikräfte, welche ein umfassendes und bürgernahes Sicherheitsangebot entsprechend einer örtlichen Bedarfsanalyse am besten zu gewährleisten vermögen, sind mit den dazu nötigen fachlichen und personellen, aber auch technischen Kompetenzen auszustatten.

Die Städte und die Gemeinden benötigen insbesondere vermehrt Gestaltungsfreiheit, um flexibel auf die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung reagieren zu können. Dadurch kann nicht nur die Sicherheit durch eine verbesserte polizeiliche Abdeckung im Kanton Zürich gesteigert werden, auch die Akzeptanz der Polizeiarbeit wird wesentlich erhöht. Durch die klare, bürger-nahe Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen den Gemeinde-/Stadtpolizeikörpern und der Kantonspolizei kann eine Konzentration auf die polizeilichen Kernaufgaben auf allen Stufen gewährleistet werden. Die vorgeschlagene Neuausgestaltung der Polizeileistungen im Kanton Zürich ist daher vor allem auch eine Chance für den Kanton.

Forderung 1: Polizeireform „von unten“ notwendig

Eine umfassende Neuausrichtung des Polizeiwesens im Kanton Zürich ist daher notwendig. Diese Neuausrichtung muss sich aber vorab an den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung orientieren. Anstatt die lokal verankerten Gemeinde- und Stadtpolizeien – wie im Entwurf des POG vom 12. April 2000 vorgesehen – in ihren Möglichkeiten einzuschränken und dadurch abzuwerten, wird eine neue, bevölkerungsnaher Polizei gefordert, quasi eine Reform „von unten“. Mit einer zentralen Steuerung (vgl. Entwurf POG) und mit dem Anspruch, dass die örtlichen Polizeikräfte in ihrer Autonomie eingeschränkt werden, lassen sich im Kanton Zürich keine Mehrheiten in einer Volksabstimmung finden, wie auch die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung zum POG und die Volksabstimmung zur Einheitspolizei vom 2. Dezember 2001 deutlich machten. Deshalb soll neu in enger Kooperation mit der lokalen Bevölkerung und in Koordination zwischen den Sicherheitsanforderungen der lokal verankerten Polizeibehörde und den Sicherheitsbedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner eine bevölkerungsnaher Polizeiorganisation realisiert werden.

Forderung 2: Realisierung des 4-Stufen-Versorgungsmodells

Grundlage für eine bevölkerungsnaher Polizeiarbeit ist ein abgestuftes polizeiliches Versorgungsmodell, welches sich an den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung, den polizeilichen Notwendigkeiten und der Finanzkraft der Städte

und Gemeinden ausgerichtet, um eine wirksame und effiziente Verbrechensbekämpfung zu gewährleisten. Dem 4-Stufen-Modell liegt explizit die bedürfnisorientierte Sichtweise der Gemeinden zugrunde. Aus diesem Grund können sie auch Verbände eingehen und Kontrakte abschliessen. Der Kanton soll mit entsprechenden Rahmenbedingungen diese bürgernahe Polizeiarbeit fördern.

In **Stufe I** verfügt die Gemeinde über kein eigenes Polizeikorps, und sie ist auch nicht durch einen Zusammenarbeitsvertrag im polizeilichen Bereich mit einer anderen Gemeinde verbunden. Die polizeilichen Leistungen auf Gemeindeebene werden im Rahmen eines Kontrakts vollumfänglich durch die Kantonspolizei Zürich wahrgenommen.

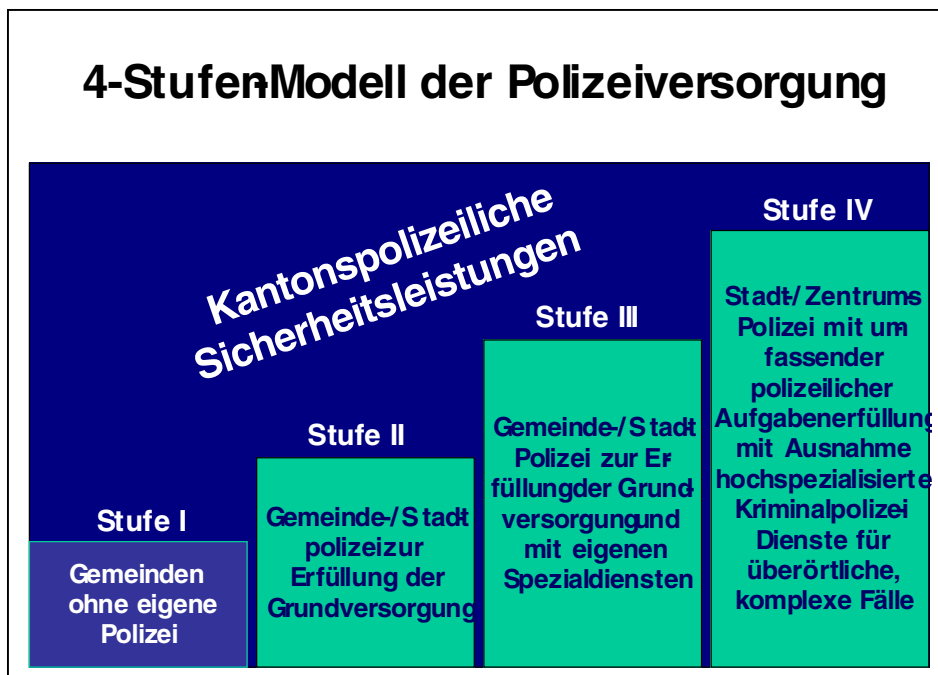
In **Stufe II** verfügt die Gemeinde über ein eigenes Korps oder hat einen Zusammenarbeitsvertrag im polizeilichen Bereich mit einer anderen Gemeinde (Polizeiverbund) abgeschlossen. Das kommunale Korps, vorab in Uniform, ist für die Grundversorgung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (z.B. Bekämpfung Kleinkriminalität, Bearbeitung ruhender und fliessender Verkehr, Gewerbe- und Verwaltungspolizei) verantwortlich. Spezialisierte polizeiliche Dienste werden durch die Kantonspolizei Zürich wahrgenommen.

In **Stufe III** hat die Gemeinde / Stadt ein eigenes Korps, welches zusätzlich zur Stufe II über zivile Polizeikräfte und umfassende verkehrspolizeiliche Kompetenzen verfügt sowie eigene Spezialkräfte für Interventionen bei besonderen Ereignissen einsetzen kann. Die Leistungen der Kantonspolizei beschränken sich primär auf vertiefte und ergänzende kriminalpolizeiliche Tätigkeiten und auf die Unterstützung der örtlichen Polizei bei grösseren Ereignissen.

In **Stufe IV** verfügt die Zentrums- oder Grosstadt über ein eigenes Korps, das grundsätzlich sämtliche polizeilichen Leistungen abdeckt (Grundversorgung, Spezialdienste, Prävention). Die Leistungen der Kantonspolizei beschränken sich auf komplexe, überörtliche kriminalpolizeiliche Tätigkeiten (z.B. organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität – vgl. für Zürich die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Stadtpolizei und Kantonspolizei Zürich).

Dieses 4-Stufen-Modell der polizeilichen Versorgung mit der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen Gemeinde-/Stadtpolizeikorps und Kan-

tonspolizei führt zu einer noch bürgernäheren Polizeiarbeit, andererseits erlaubt es der Kantonspolizei, ihre Kräfte auf vertraglich genau festgelegte polizeiliche Aufgaben zu konzentrieren.



Forderung 3: Mehrjahresleistungsvereinbarungen (Kontrakte) Gemeinde - Kanton zur Festlegung der polizeilichen Leistungen

Entsprechend dem 4-Stufen-Modell der Polizeiversorgung gibt es vier Standardkontrakte, welche in abgestufter Form die Leistungen der Gemeinde-/Stadtpolizeien und die des kantonalen Polizeikorps festlegen (z.B. Stufe I: Anzahl Patrouillen / Streifen pro Tag, Interventionszeiten pro Deliktart etc.). Zur genauen Definition der bereitzustellenden Polizeileistungen durch das Gemeinde-/Stadtpolizeikorps und das kantonale Polizeikorps ist zwischen jeder Gemeinde/Stadt des Kantons Zürich und dem Kanton ein entsprechender Kontrakt abzuschliessen. Die Leistungsvereinbarung soll eine Mindestlaufzeit von 6 Jahren bei einer Kündigungsfrist von 2 Jahren umfassen, um eine realistische Planung des Personalbestandes sicherstellen zu können. Mit derart stufengerecht ausgestalteten Leistungsvereinbarungen kann den Sicherheitsbedürfnissen der lokalen Bevölkerung angepasst und flexibel begegnet werden.

Forderung 4: Polizeiliche Qualitätssicherung durch unabhängiges tripartites Fachgremium

Die Gemeinden und der Kanton legen im gemeinsamen Einvernehmen für jede der vier Versorgungsstufen Mindeststandards fest, welche die Gemeinde- bzw. Stadtpolizeien und die Kantonspolizei erfüllen müssen. Mit der Festlegung von entsprechenden Standards werden Gemeindepolizeien gefördert und eine hohe Qualität der polizeilichen Versorgung sichergestellt. Die Qualität der Arbeit der einzelnen Polizeikorps soll durch ein unabhängiges tripartites Fachgremium regelmässig evaluiert werden. Diesem Fachgremium gehören Vertreter der kantonalen Justiz, der Kantonspolizei sowie der Gemeinden/Städte an. Diese interdisziplinär zusammengesetzten Fachgremien sollen die einzelnen kommunalen Polizeikorps alle 3 Jahre besuchen und deren Geschäftsberichte prüfen. Vorab erfolgt durch die Gemeinde- bzw. Stadtpolizeien eine Selbstbeurteilung. Auf Basis dieser Selbstbeurteilung evaluiert das Fachgremium den Qualitätsstand und unterbreitet Entwicklungs- und Verbesserungsvorschläge. Ziel ist ein „Lernen von den Besten“, indem das Fachgremium die entsprechenden Bestleistungen in der Zürcherischen Polizeiarbeit konsequent in die Verbesserungsvorschläge integriert.

Forderung 5: Hoheitliche polizeiliche Aufgaben sind Staatsaufgaben

Mittlerweile sind in fast einem Viertel der 171 Gemeinden des Kantons Zürich, vorab in den ländlich strukturierten Gemeinden, private Organisationen mit polizeilichen Aufgaben betraut. Der Tendenz zu immer mehr Privatpolizeien ist entgegenzuwirken, weil die öffentliche Sicherheit und die damit verbundenen polizeilichen Aufgaben Kernaufgaben des Staates sind (vgl. auch Entwurf zum neuen Polizeiorganisationsgesetz – Erläuternder Bericht vom 12.4.2000). Hoheitliche polizeiliche Aufgaben sind originäre Gemeinde- und Kantonsaufgaben! Der Kanton fördert mit geeigneten Massnahmen zusätzliche Gemeindepolizeien bzw. Polizeiverbünde; mit der Festlegung von entsprechenden Standards (vgl. vorangehende Forderung 4) wird eine hohe Qualität der polizeilichen Versorgung sichergestellt.

Die Tendenz zu immer mehr privatpolizeilichen Organisationen unterminiert nach Meinung der IG PV die hohen Sicherheitsstandards, welche kommunale, städtische und kantonale Polizeiorgane erfüllen und in Zukunft noch erhöhen müssen. Nur diese garantieren letztlich Standards in der Selektion der Mitarbeitenden, Aus- und Weiterbildung und die Qualitätssicherung.

Forderung 6: Schaffung einer Zürcher Polizeifachschule für Gemeinde- und Stadtpolizeien

Gemeinsam soll von den Gemeinden und Städten des Kantons Zürich eine Polizeifachschule getragen werden, welche sich auf die Örtlichkeiten und die Schulstrukturen der heutigen Polizeischulen der Städte Zürich und Winterthur abstützen kann (womit eine kostengünstige Lösung sichergestellt wird) bzw. welche die geplanten Ausbildungsinfrastrukturen nutzen kann (z.B. Ausbildungszentrum Leutschenbach in der Stadt Zürich). Im Trägerrat können neben einer Deputation der Zürcher Gemeinden auch der Kanton und weitere Institutionen vertreten sein, um die Ausbildungsziele mit der Polizeischule der Kantonspolizei Zürich möglichst optimal abzustimmen. Die gemeinsam von den beteiligten Gemeinden definierten Aus- und Weiterbildungsstandards richten sich in bezug auf Ausbildungsdauer, Unterrichts- und Lektionenumfang nach den vier Polizeiversorgungsstufen und gehen über die vom Schweizerischen Polizeiinstitut festgelegten Mindeststandards hinaus. Die Grundausbildung für die Gemeinde- und Stadtpolizistinnen und –polizisten beträgt minimal 1 Jahr (Versorgungsstufe II) und maximal 2 Jahre (Versorgungsstufe III und IV).

Forderung 7: Durchlässigkeit der Karrieren zwischen den Polizeikorps

In Anbetracht ihrer umfassenden Aus- und Weiterbildung soll den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinde- und Stadtpolizeien die Gelegenheit geboten werden für die Durchlässigkeit der Karrieren zwischen kleineren und grösseren kommunalen Polizeikorps, aber auch für einen Übertritt in den Dienst der Kantonspolizei Zürich (z.B. durch Übernahme kriminalpolizeilicher Aufgaben). Die Gemeinde- bzw. Stadtpolizeikorps wie auch die Kantonspolizei erhalten dadurch die Möglichkeit, qualifiziertes Personal zu rekrutieren, erstere

gewinnen zudem als Arbeitgeber, welche eine breite Palette von Karrieremöglichkeiten anbieten, an Attraktivität.

Mögliche Massnahmen gehen von der breiten Streuung von (bisher) internen Stellenausschreibungen bis zur gezielten Rekrutierung einer jährlichen Quote.

Forderung 8: Gemeinsames Beschaffungswesen

Zur Effizienzsteigerung und zum wirksameren Einsatz von Steuergeldern sollen für alle Gemeinde- und Stadtpolizeien des Kantons Zürich Ausrüstung, Material, Fahrzeuge, Uniformen und Kommunikationsmittel von einer professionellen Organisation beschafft werden, die sich auf eine breite Trägerschaft von Zürcher Gemeinden und Städten abstützen kann. Sollte der Kanton eine Mitgliedschaft anstreben, ist dies zu begrüssen. Damit können erhebliche Synergiegewinne, eine grössere Kosteneffizienz und eine gleichzeitige Qualitätssteigerung im Bereich der Polizeiinfrastrukturen geschaffen werden.

Forderung 9: Ein ganzheitliches Polizeigesetz statt eine Vielzahl von Detailgesetzen

Anstatt eine Vielzahl von Gesetzesvorschriften (z.B. Polizeiorganisationsgesetz, Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps, Gesetz zur Einheitskriminalpolizei) dem Souverän vorzulegen, sind die grundlegenden Normen für die polizeiliche Versorgung in den Gemeinden / Städten und im Kanton Zürich grundsätzlich in einem einzigen, ganzheitlich strukturierten Gesetz zu regeln. Der Aufbau eines solchen Polizeigesetzes (vgl. kantonsrätliche Motion Nr. 357/1998 betreffend Schaffung eines Polizeigesetzes) soll im Detail so ausgestaltet sein, dass die in diesem Papier aufgeführten Erfordernisse erfüllt werden können.

Forderung 10: Ein fairer Finanzierungsschlüssel für die Polizeileistungen

Die Kantonspolizei Zürich wird bislang vorab aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Die Gemeinden und Städte kommen ganz unterschiedlich in den Ge-

nuss der Sicherheitsleistungen der Kantonspolizei. Hier soll mehr Gerechtigkeit geschaffen werden.

Die Gemeinden / Städte sollen den Kanton für die effektiv anfallenden kantonalen Polizeileistungen entschädigen, wie sie in den Mehrjahresleistungsvereinbarungen festgeschrieben sind (vgl. Forderung 3). Die Kantonspolizei weist pro Leistung und pro Gemeinde aufgrund einer Kostenrechnung die effektiv anfallenden Kosten nach. Kantonspolizeiliche Reservekapazitäten trägt die Kantonspolizei aus allgemeinen Steuermitteln und dürfen den Gemeinden nicht weiterverrechnet werden. Für Gemeinden / Städte der polizeilichen Versorgungsstufen III und IV, die zentralörtliche Polizeileistungen erbringen, bleibt der kantonale Lastenausgleich bzw. der Steuerfussausgleich vorbehalten. Die Ausrichtung dieser Finanzbeiträge für Polizeileistungen soll durch die kantonale Direktion der Justiz und des Innern erfolgen.