

Sitzung vom 2. Juli 1997

**1411. Anfrage (Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Kantonspolizei)**

Kantonsrat Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, hat am 21. April 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss §74 des Gemeindegesetzes steht den Gemeinden die Besorgung der Ortspolizei zu. Dies umfasst namentlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren. Da die meisten Gemeinden und Städte über keine eigene Ortspolizei verfügen, kann gemäss der Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei das Polizeikommando die erforderlichen Anordnungen treffen. In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden Fragen:

1. Sind unter den erforderlichen Anordnungen im wesentlichen die Verträge zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden zu verstehen?
2. Was ist in diesen Verträgen geregelt?
3. Wie lautet der Auftrag der Kantonspolizei im Rahmen der gemeindepolizeilichen Tätigkeit?
4. Wie gross ist der Personal- und Sachaufwand des Kantons zugunsten der Gemeinden?
5. Wie hoch sind die Entschädigungen seitens der Gemeinden, und nach welchen Grundlagen werden sie bemessen?
6. Sind diese Entschädigungen kostendeckend?
7. Wie sieht der Regierungsrat die Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden, insbesondere im Hinblick auf die sich abzeichnenden personellen und finanziellen Einschränkungen und die im Legislaturprogramm angedeutete Konzentration des Mitteleinsatzes auf das Kernprodukt «öffentliche Sicherheit»?
8. Ist gegebenenfalls in naher Zukunft mit einem Polizeigesetz zu rechnen?

Auf Antrag der Direktion der Polizei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, wird wie folgt beantwortet:

1. §74 des Gemeindegesetzes überträgt den Gemeinden die gesamte Ortspolizei und weist ihnen die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung zu. Zur Ortspolizei zählen unabhängig vom Bestehen eines Gemeindepolizeikorps die Vorschriften und Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, der Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. §74 des Gemeindegesetzes entsprechend weist die Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung vom 8. Februar 1934 die Vollzugsaufgaben in diesem Bereich den Gemeindepolizeikorps zu. Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügen 37 zürcherische Gemeinden über eine eigene Stadt- oder Gemeindepolizei, darunter die beiden Städte Zürich und Winterthur. In den Gemeinden mit eigener Gemeindepolizei wohnen gut zwei Drittel der zürcherischen Wohnbevölkerung. In den übrigen, zwar zahlreichen aber meist kleineren Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei steht allein die Kantonspolizei für die Erfüllung polizeilicher Vollzugsaufgaben zur Verfügung. §5 der erwähnten Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei gestattet es dem Polizeikommando, Anordnungen zu treffen, die die Kantonspolizei vor einer übermässigen Belastung durch kommunale Aufgaben zu Lasten der primären Aufgaben der Kantonspolizei bewahren und – im Falle grösserer Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizeien – Aufgabenerfüllung und Abgeltung vertraglich zu regeln.

2. Eine verbindliche Abgrenzung zwischen den von den Gemeindepolizeikorps und den von der Kantonspolizei zu erfüllenden Aufgaben ist nicht vorhanden. Das in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 abgelehnte Polizeigesetz hätte den Gemeindepolizeien die Sicherheitspolizei (Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen) übertragen sowie die Verfolgung von Übertretungen, soweit nicht für den

Bereich von Kriminal- und Verkehrspolizei die Zuständigkeit der Kantonspolizei vorbehalten wurde.

Die mit grösseren Gemeinden abgeschlossenen Verträge umschreiben zum einen die von der Kantonspolizei zu erfüllenden Aufgaben mit gemeindepolizeilichem Charakter und regeln zum anderen die von den Gemeinden zu leistenden Entschädigungen.

3. In Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei obliegen der Kantonspolizei alle sicherheitspolizeilichen Aufgaben, aber auch die Verfolgung verschiedenster Übertretungen der kommunalen Polizeiverordnung und in anderen typisch kommunalen Bereichen. In keinem Fall übernimmt die Kantonspolizei örtliche Aufgaben, die keiner speziellen polizeilichen Ausbildung bedürfen (z.B. Weibelaufgaben und zeitlich regelmässig wiederkehrende Verkehrsregelungen). Gemeinden mit eigenen Gemeindepolizeien bleibt es demgegenüber unbenommen, diesen auch polizeifremde Aufgaben zu übertragen.

4. Gemeindepolizeiliche Aufgaben werden durch die Kantonspolizei im Rahmen der allgemeinen Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei mit den ihr zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen, vornehmlich jenen von Bezirks- und Verkehrspolizei, wahrgenommen. Angesichts der unscharfen Begriffsbestimmung der gemeindepolizeilichen Aufgaben verzichtet die Kantonspolizei darauf, diese in ihrer Dienstleistungsstatistik speziell auszuweisen. Eine Ausnahme macht die Bezirkspolizei, die gemeindepolizeiliche Geschäfte in Vertragsgemeinden speziell erfasst.

5. In kleinen Gemeinden hält sich die Belastung der Kantonspolizei durch gemeindepolizeiliche Aufgaben in recht engen Grenzen; in grösseren Gemeinden mit meist urbanem Charakter nimmt sie indessen rasch ein bedeutendes Ausmass an. Das Kommando der Kantonspolizei trifft deshalb vertragliche Regelungen mit Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die über gar keine eigene Gemeindepolizei oder eine personell deutlich unterdotierte Gemeindepolizei verfügen. Dabei beträgt die Entschädigung – abgestuft nach Einwohnerzahl – zwischen einem Teil und dem Mehrfachen der Jahresbesoldung eines Detektiv-Gefreiten der Kantonspolizei. Daraus resultieren Entschädigungen zwischen Fr. 90598 (bei 9000 bis 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern) und Fr. 362392 (bei 19000 bis 20000 Einwohnerinnen und Einwohnern).

6. Leider besteht eine von den Gemeinden finanziell begründete zunehmende Zurückhaltung, anstelle der Vertragslösung den Weg einer eigenen Gemeindepolizei zu wählen. Dies ist ein gewisses Indiz, dass die vertraglich vereinbarten Entschädigungen eher tief liegen und dementsprechend wohl auch nicht kostendeckend sind. Eine gewisse Erhöhung wird deshalb ins Auge gefasst. Sie lässt sich auch rechtfertigen, da den Vertragsgemeinden zwei Fünftel des Ertrages aus den Ordnungsbussen gutgeschrieben werden und sich diese Einnahmen erhöht haben. Der Verzicht auf eine vollständige Kostendeckung ist indessen sehr wohl gerechtfertigt angesichts der Tatsache, dass Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern überhaupt keine Entschädigung zu bezahlen haben und grössere Gemeinden mit eigenen Gemeindepolizeien zwar für deren Kosten aufkommen müssen, indessen ohne zusätzliche Entschädigung vielfach auch in gemeindepolizeilichen Aufgaben die Unterstützung der Kantonspolizei beanspruchen; letzteres gilt bis hin zu den Städten Zürich und Winterthur.

7. Angesichts der primären Verantwortung der Gemeinden für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ist zu begrüssen, wenn sie eigene Mittel schaffen, um diese Aufgabe zu erfüllen. Wie bereits in der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 120/1997 dargelegt, unterstützt der Regierungsrat die Schaffung von Gemeindepolizeien.

Namentlich in grossen Gemeinden mit erfahrungsgemäss erheblichen lokalen polizeilichen Problemen (z.B. im Bereich des ruhenden Verkehrs) ist die Kantonspolizei nicht in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen. Die Gründe dafür liegen beim ohnehin knappen Personalbestand, der sich in den kommenden Jahren tendenziell noch weiter reduzieren wird, und bei der Zunahme anderer Aufgaben, namentlich im kriminalpolizeilichen Bereich. Die Kantonspolizei sieht sich gezwungen, diese Entwicklung aufzufangen durch stärkere Konzentration der Polizeiposten und der Elemente der Verkehrspolizei, durch Reduktion der Ermittlungstätigkeit zugunsten der Untersuchungsbehörden und, wo immer möglich, durch noch stärkere Auftragsvergabe an Dritte. Ziel dieser Massnahmen muss es sein, die rasche, professionelle Interventionsbereitschaft rund um die Uhr im ganzen Kanton sicherzustellen. Dem von weiten Bevölkerungskreisen geäusserten Wunsch nach vermehrter sichtbarer Patrouillentätigkeit kann indessen nur mit gemeindepolizeilichen Mitteln entsprochen

werden. Bewährt hat sich dabei auch die an vielen Orten eingespielte Praxis der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit.

8. Der Regierungsrat hat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 147/1997 darauf hingewiesen, dass verschiedene parlamentarische Vorstösse dazu zwingen, die polizeiliche Aufgaben- und Lastenverteilung im Kanton Zürich grundsätzlich zu überdenken. Im Zentrum steht dabei das Verhältnis zur Stadtpolizei Zürich, speziell für die Bereiche Kriminalpolizei, Seepolizei und Logistik. Ob sich neue Organisationsmodelle auf dem Vereinbarungsweg verwirklichen lassen oder die Schaffung eines Polizeiorganisationsgesetzes ins Auge zu fassen ist, das die zukünftige Aufgabenverteilung zwischen Kantonspolizei und Stadt-/Gemeindepolizeien bzw. die allfällige Übernahme von Teilen heutiger Stadtpolizeien verbindlich regelt, ist erst nach Vorliegen eines bereits in Auftrag gegebenen externen Expertenberichtes zu entscheiden. Den Resultaten dieser Abklärung ist nicht vorzugreifen. Schon aus heutiger Sicht besteht indessen keine Veranlassung, an der primären polizeilichen Verantwortung der Gemeinden für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung etwas zu ändern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Polizei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**