

Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2003

**4046**

## **A. Polizeiorganisationsgesetz**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2003,

*beschliesst:*

### **I. Gegenstand und Organisation**

§ 1. Dieses Gesetz bezeichnet die polizeilichen Aufgaben, legt die Zuständigkeiten von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien in den einzelnen Aufgabenbereichen fest und schafft die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der Polizeien untereinander und mit Dritten.

Gegenstand

§ 2. Der Kanton verfügt über eine Kantonspolizei. Ihr Kommando untersteht der zuständigen Direktion des Regierungsrates.

Kanton

§ 3. Die Gemeinden können eine eigene kommunale Polizei schaffen, sich dafür zusammenschliessen oder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, die über eine eigene Polizei verfügen.

Gemeinden

Nimmt eine Gemeinde ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend wahr, erfüllt die Kantonspolizei an ihrer Stelle jene kommunalen polizeilichen Aufgaben, für die es einer polizeilichen Ausbildung bedarf. Die Gemeinden zahlen der Kantonspolizei dafür eine Entschädigung gemäss § 32.

Die Gemeinden können im Rahmen ihrer polizeilichen Aufgaben mit der zuständigen Direktion eine Vereinbarung über die von der Kantonspolizei zu erbringenden Leistungen abschliessen. Die Entschädigung für diese Leistungen darf nicht tiefer sein als die Entschädigung gemäss § 32.

§ 4. Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass die Angehörigen ihrer Polizei über eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung verfügen.

Angehörige  
der Polizei

Die Angehörigen der Polizei werden vereidigt.

Hilfskräfte  
und Dritte

§ 5. Kanton und Gemeinden können zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben Hilfskräfte anstellen oder Dritte beauftragen. Deren Kennzeichen, Fahrzeuge und Ausweise müssen sich von denjenigen der Polizeikräfte deutlich unterscheiden.

Polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen bleiben den Angehörigen der Polizei vorbehalten.

## II. Polizeiliche Aufgaben

Im Allgemeinen

§ 6. Die Polizei sorgt mit präventiven und repressiven Massnahmen für die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung, leistet Hilfe und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, soweit polizeiliche Mitwirkung gesetzlich vorgesehen ist.

Kriminal-  
polizeiliche  
Aufgaben

§ 7. Die kriminalpolizeilichen Aufgaben umfassen die Verhütung strafbarer Handlungen, die Feststellung von Straftaten und deren Aufklärung nach Massgabe des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozessordnung.

Diese Aufgaben werden unterteilt in Grundversorgung und Einsatz der Spezialdienste.

Sicherheits-  
polizeiliche  
Aufgaben

§ 8. Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben umfassen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung durch die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen.

Verkehrs-  
polizeiliche  
Aufgaben

§ 9. Die verkehrspolizeilichen Aufgaben umfassen die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Verkehr auf den öffentlichen Strassen und auf den Gewässern sowie vorbeugende Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und die Verfolgung der Verstösse gegen das Verkehrsrecht, einschliesslich des Verkehrs auf Schienen.

## III. Zuständigkeit

### A. Im Allgemeinen

Allgemeine  
Handlungs-  
befugnis der  
Kantonspolizei

§ 10. Die Kantonspolizei ist Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei für den ganzen Kanton.

Sie ist ungeachtet der gesetzlich festgelegten oder vertraglich vereinbarten Zuständigkeiten der kommunalen Polizeien auf dem ganzen Kantonsgebiet zum Handeln befugt.

§ 11. Die kommunale Polizei handelt im Rahmen der polizeilichen Zuständigkeit auf ihrem Gemeindegebiet.

Handlungsbefugnis der kommunalen Polizei

Die Gemeinde kann ihr weitere kommunale Aufgaben übertragen.

Arbeitet die kommunale Polizei mit anderen kommunalen Polizeien zusammen oder betreut sie das Gebiet mehrerer Gemeinden, so richtet sich die Zuständigkeit nach den entsprechenden Vereinbarungen.

## B. Kantonspolizei

§ 12. Die Kantonspolizei stellt die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher, vorbehältlich der Zuständigkeit der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur.

Kriminalpolizeiliche Aufgaben

Die komplexen Strafrechtsfälle sowie die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren werden allein von den kriminalpolizeilichen Spezialdiensten der Kantonspolizei bearbeitet. In diesen Fällen sind die Spezialdienste Ansprechpartner der zuständigen Untersuchungsbehörden und der Bundeskriminalpolizei.

Die Kantonspolizei erfüllt die kriminaltechnischen Aufgaben. Sie kann in diesem Bereich mit Dritten zusammenarbeiten. Mit Zustimmung des Regierungsrates kann sie diese Aufgaben teilweise oder ganz Dritten übertragen.

§ 13. Ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur nimmt allein die Kantonspolizei polizeiliche Notrufe entgegen und ordnet die erforderlichen Massnahmen an.

Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

Die Kantonspolizei betreibt die Polizeigefängnisse.

Die Kantonspolizei ist alleinige Ansprechpartnerin der Sicherheitsorgane der Bundesverwaltung.

Sie nimmt ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur folgende sicherheitspolizeiliche Aufgaben allein wahr:

- a) Schutz der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten übernehmen muss,
- b) Schutz besonders gefährdeter eidgenössischer und kantonaler Magistratspersonen,
- c) Schutz eidgenössischer sowie kantonaler Behörden und Einrichtungen,
- d) Schutz gefährdeter Personen im Auftrag des Bundes.

Verkehrspolizeiliche Aufgaben

§ 14. Die Kantonspolizei übernimmt im ganzen Kanton die polizeiliche Betreuung:

- a) der Autobahnen und Autostrassen,
- b) der Gewässer,
- c) des Eisenbahnverkehrs.

Ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur erfüllt die Kantonspolizei alle weiteren verkehrspolizeilichen Aufgaben, vorbehältlich der Zuständigkeiten der Gemeindepolizeien.

Flughafen Zürich

§ 15. Im Bereich des Flughafens Zürich sind alle polizeilichen Aufgaben Sache der Kantonspolizei.

### C. Gemeindepolizei

Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

§ 16. Die Gemeindepolizei nimmt die sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahr, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen. Sie ist insbesondere für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ruhe und Ordnung besorgt und trifft Massnahmen bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen.

Verkehrspolizeiliche Aufgaben

§ 17. Die Gemeindepolizei nimmt folgende verkehrspolizeiliche Aufgaben wahr:

- a) Überwachung des ruhenden Verkehrs sowie der Fussgänger und Radfahrer,
- b) Überwachung des Verkehrs auf Gemeindestrassen,
- c) Feststellung und Ahndung von Verstössen gegen die Verkehrsregeln, mit Ausnahme von Unfällen mit Verletzungs- oder Todesfolgen,
- d) Verkehrsregelung bei Veranstaltungen.

Vorbehalten bleiben die §§ 353 und 356 der Strafprozessordnung.

Übertretungen

§ 18. Die Gemeindepolizei ist zuständig für die Feststellung und Ahndung von Übertretungen.

Übernahme weiterer polizeilicher Aufgaben

§ 19. Gemeinden, die über eine eigene Gemeindepolizei verfügen, können mittels Vereinbarung mit der zuständigen Direktion folgende Aufgaben übernehmen:

- a) kriminalpolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung,
- b) weitere verkehrspolizeiliche Aufgaben, vorbehältlich jener gemäss § 14 Abs. 1.

## D. Die kommunalen Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur

§ 20. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich stellt die Stadtpolizei Zürich die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher. Kriminalpolizeiliche Aufgaben

Auf dem Gebiet der Stadt Winterthur nimmt die Stadtpolizei Winterthur folgende kriminalpolizeiliche Aufgaben wahr:

- a) Bearbeiten von Antragsdelikten mit Ausnahme schwer wiegender Fälle,
- b) Bearbeiten überschaubarer und untergeordneter Offizialdelikte.

Mittels Vereinbarung zwischen der zuständigen Direktion und der Stadt Winterthur können der Stadtpolizei Winterthur weitere kriminalpolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung übertragen werden.

Ergeben die ersten polizeilichen Erhebungen, dass ein Fall nach § 12 Abs. 2 vorliegt, ist das Verfahren umgehend an den zuständigen Spezialdienst der Kantonspolizei abzutreten.

§ 21. Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur nehmen neben den Aufgaben nach § 16 folgende sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahr: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

- a) Entgegennahme von polizeilichen Notrufen und Veranlassung der erforderlichen Massnahmen,
- b) Schutz gefährdeter Personen und Einrichtungen gemäss § 13 Abs. 4 in Absprache mit der Kantonspolizei.

§ 22. Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur nehmen alle verkehrspolizeilichen Aufgaben wahr, mit Ausnahme der Aufgaben gemäss § 14 Abs. 1. Verkehrspolizeiliche Aufgaben

Vorbehalten bleiben die kantonalen Signalisationsvorschriften.

## IV. Aufgabenerfüllung

### A. Im Allgemeinen

§ 23. Die Kantonspolizei hält Interventions- und Unterstützungselemente zur Bewältigung ordentlicher und ausserordentlicher Ereignisse bereit. Bei deren Einsatz berücksichtigt sie insbesondere die Bedürfnisse der Gemeinden. Kantonspolizei

§ 24. Die Gemeindepolizei trägt in erster Linie durch sichtbare Präsenz und präventive Massnahmen zur Sicherheit der Bevölkerung bei. Gemeindepolizei

## B. Zusammenarbeit

Gegenseitige Unterstützung	<p>§ 25. Die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien unterstützen sich gegenseitig bei der Aufgabenerfüllung.</p>
Mitteilungs- pflicht	<p>§ 26. Die Kantonspolizei informiert die kommunalen Polizeien über Ereignisse oder Wahrnehmungen, die für die polizeiliche Aufgabenerfüllung wesentlich sind. In Gemeinden ohne eigene kommunale Polizei informiert sie die zuständigen Behörden über Vorkommnisse von besonderer Tragweite.</p> <p>Die kommunalen Polizeien teilen der Kantonspolizei alle Wahrnehmungen über zu erwartende oder eingetretene Ereignisse, die ein Eingreifen der Kantonspolizei erfordern könnten, unverzüglich mit und treffen die unaufschiebbaren Massnahmen.</p>
Koordination	<p>§ 27. Die Kantonspolizei unterstützt die Koordinationsbestrebungen der Gemeinden im Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Beschaffungswesen.</p> <p>Kantonspolizei und kommunale Polizeien schaffen die Voraussetzungen für korpsübergreifende Laufbahnmöglichkeiten.</p> <p>Die Kantonspolizei öffnet Stellen in Aufgabenbereichen, die in die ausschliessliche Kompetenz der Kantonspolizei fallen, auch geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus kommunalen Polizeikorps.</p>
Gemeinsame Einsätze	<p>§ 28. Die Kantonspolizei leitet gemeinsame Einsätze der Kantonspolizei und der kommunalen Polizei.</p> <p>Bei Einsätzen in den Städten Zürich und Winterthur kann das Kommando über die städtischen Kräfte bei der Stadtpolizei belassen werden.</p>
Grossereignisse	<p>§ 29. Erfordert eine Lage Schutz- oder Rettungsmassnahmen, die mit den verfügbaren Mitteln der für den Ereignisort zuständigen öffentlichen Dienste voraussichtlich nicht rechtzeitig bewältigt werden können, trifft die Kantonspolizei die sofort erforderlichen Massnahmen, koordiniert und leitet die eingesetzten Kräfte.</p> <p>Bei Ereignissen in den Städten Zürich und Winterthur kann die Einsatzleitung bei der Stadtpolizei belassen werden.</p>
Kantons- übergreifende Zusammen- arbeit	<p>§ 30. Die Kantonspolizei arbeitet mit Polizeistellen und Behörden anderer Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen.</p> <p>Die Zusammenarbeit umfasst insbesondere die Mitwirkung bei gemeinsamen Einsätzen, Ermittlungen, Ausbildungsveranstaltungen und in Fachgremien.</p>

§ 31. Der Regierungsrat bewilligt den ausserkantonalen Einsatz bedeutender Kräfte der Kantonspolizei. Bei Dringlichkeit trifft das Polizeikommando die unaufschiebbaren Massnahmen.

Ausserkantonale Einsätze

Die Mitwirkung von kommunalen Polizeikräften erfolgt nach Absprache mit den betroffenen Behörden.

## V. Kosten

§ 32. Gemeinden, die ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend erfüllen, leisten der Kantonspolizei eine pauschale Entschädigung.

Kosten für gemeindepolizeiliche Aufgaben

Der Regierungsrat legt die Entschädigungsgrundsätze und den Entschädigungsumfang fest. Er berücksichtigt dabei namentlich die Aufwendungen der Kantonspolizei und die Kosten der Gemeinden, die ihre Aufgaben selber wahrnehmen.

Vorbehalten bleibt die Entschädigung auf Grund einer Leistungsvereinbarung gemäss § 3 Abs. 3.

§ 33. Der Regierungsrat regelt die Kostentragung bei ausserkantonalen Einsätzen. Er berücksichtigt dabei namentlich Art und Ausmass des Einsatzes sowie die Aufwendungen der Beteiligten.

Kosten bei ausserkantonalen Einsätzen

## VI. Information und Datenbearbeitung

§ 34. Die Polizei ist befugt, im öffentlichen Interesse und im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung und Betroffene zu informieren, sofern keine überwiegenden schützenswerten Interessen Privater oder des Gemeinwesens entgegenstehen.

Information

Über Polizeieinsätze, an denen Kantonspolizei und kommunale Polizeien beteiligt sind, informiert die Kantonspolizei. Abweichende Absprachen bleiben vorbehalten.

§ 35. Die Polizei ist befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben.

Datenbearbeitung

Die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur sind befugt, einander Zugriff auf ihre Datenbestände zu gewähren, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist.

## VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Ausführungs- bestimmungen	<p>§ 36. Der Regierungsrat erlässt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften. Diese regeln insbesondere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) die kriminalpolizeilichen Aufgaben der Stadtpolizei Zürich und der Stadtpolizei Winterthur im Rahmen der Grundversorgung sowie die Aufgaben der kantonalen Spezialdienste,</li> <li>b) Voraussetzungen und Höhe der von den Gemeinden an die Kantonspolizei zu leistenden Entschädigung,</li> <li>c) die polizeiliche Bearbeitung von Daten, das Betreiben von entsprechenden Datensystemen und den Daten- und Informationsaustausch mit anderen Polizeistellen und Behörden,</li> <li>d) den Bestand der Kantonspolizei, Aufnahmebedingungen sowie Ausbildung und personalrechtliche Stellung ihrer Mitarbeitenden,</li> <li>e) die Leistungen an Angehörige des Polizeikorps und der Flughafen-Sicherheitspolizei der Kantonspolizei bei Unfällen und Berufskrankheiten mit Invaliditäts- oder Todesfolge, die auf die besondere Gefahr des Polizeidienstes und der polizeilichen Aus- und Weiterbildung oder auf die besondere Stellung als Polizeiangehörige zurückzuführen sind, analog zum Bundesgesetz über die Militärversicherung.</li> </ol>
Aufhebung bisherigen Rechts	<p>§ 37. Das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps vom 27. Juni 1887 wird aufgehoben.</p>
Änderung geltenden Rechts	<p>§ 38. Das Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976, in der Fassung vom 27. Januar 2003, wird wie folgt geändert:</p> <p>§ 72 a. Abs. 1 bis 3 unverändert. Abs. 4 und 5 werden aufgehoben.</p>
Übergangs- bestimmung	<p>§ 39. An Stelle der Übernahme der ärztlichen Behandlungskosten durch den Staat wird den am 1. Juli 1999 aktiven Korpsangehörigen im Sinne einer befristeten und degressiven Übergangslösung ein jährlich abnehmender Betrag ausgerichtet. Im ersten Jahr werden Fr. 2000 ausgerichtet. Dieser Betrag reduziert sich in jedem Folgejahr um Fr. 200. Dieser Betrag ist nicht Bestandteil der versicherten Besoldung. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>

## **B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung parlamentarischer Vorstösse**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2003,

*beschliesst:*

I. Folgende parlamentarische Vorstösse werden als erledigt abgeschrieben:

- a) Motion KR-Nr. 249/1996 betreffend Zusammenlegung der kantonalen und der städtischen Kriminalpolizei,
- b) Motion KR-Nr. 314/1996 betreffend Koordination und mögliche Einsparungen bei Kantons- und Stadtpolizei Zürich sowie Stadtpolizei Winterthur,
- c) Postulat KR-Nr. 218/1998 betreffend Wahrnehmung der gemeindepolizeilichen Aufgaben,
- d) Motion KR-Nr. 357/1998 betreffend Schaffung eines Polizeigesetzes,
- e) Motion KR-Nr. 53/1999 betreffend Schaffung eines Polizeiorganisationsgesetzes,
- f) Postulat KR-Nr. 407/2000 betreffend weiter gehende Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei Zürich,
- g) Postulat KR-Nr. 414/2000 betreffend Gutachten über die Zusammenlegung der Seepolizeien.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **A. Ausgangslage**

#### **1. Struktur des Polizeiwesens im Kanton Zürich**

##### **1.1 Allgemeines**

Die heutigen Strukturen des Polizeiwesens im Kanton Zürich sind das Ergebnis einer beinahe zweihundertjährigen Entwicklung. Diese lange Entstehungsgeschichte führte zu einem Nebeneinander von Kantonspolizei einerseits und Stadt- und Gemeindepolizeien andererseits. Die verschiedenen kommunalen Polizeien weisen zum Teil grosse Unterschiede auf, was insbesondere auf die sehr unterschiedliche Grösse der einzelnen Gemeinden zurückzuführen ist. Neben den beiden grossen Stadtpolizeien Zürich und Winterthur gibt es derzeit 37 Gemeindepolizeien mit einem Bestand zwischen einem und dreizehn Mitarbeitenden.

Die überwiegende Zahl der Gemeinden, es sind über 130 Gemeinden, verfügt hingegen nicht über eine eigene Gemeindepolizei. Es sind vor allem die grossen, bevölkerungsreichen Gemeinden, die eine eigene Gemeindepolizei haben; so wohnen rund zwei Drittel der Zürcherinnen und Zürcher in einer Gemeinde mit eigener Gemeindepolizei. Als Regel hat sich herausgebildet, dass Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern über eine eigene Stadt- bzw. Gemeindepolizei verfügen: von den 23 zürcherischen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben deren 20 eine eigene Stadt- bzw. Gemeindepolizei.

Die Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei setzen für die Erfüllung ausgewählter Aufgaben zum Teil private Sicherheitsunternehmen ein. In Einzelfällen wurden auch milizmässige Sicherheitsorganisationen (Gemeindeordnungsdienste) geschaffen. Im Wesentlichen sind diese Gemeinden aber für die Erfüllung aller polizeilichen Aufgaben auf die Kantonspolizei angewiesen. In kleinen Gemeinden mit nur wenigen Hundert Einwohnerinnen und Einwohnern ist dies selbstverständlich, da es sich aus Gründen der Verhältnismässigkeit kaum rechtfertigen liesse, wenn sie eine eigene Gemeindepolizei schaffen würden. Anders ist dies bei Gemeinden, deren Grösse eigentlich die Schaffung einer eigenen Gemeindepolizei rechtfertigen würde. Hier (bei einer Einwohnerzahl über 5000) verlangt die Kantonspolizei heute eine vertraglich vereinbarte Entschädigung für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben. Diese Lösung ist für die Gemeinden durchaus attraktiv, da sie kostengünstiger ist als die Schaffung eigener Gemeindepolizeien.

Der allgemeine Auftrag der Polizei im Kanton Zürich unterscheidet sich nicht von dem in anderen Kantonen. Hingegen führen die Metropolenfunktion, die allgemeine Mobilität und die Bevölkerungsdichte dazu, dass etliche Probleme in unserem Kanton früher oder akzentuierter auftauchen als in anderen Kantonen. Besondere polizeiliche Aufgaben bringt überdies der Flughafen Zürich mit sich.

Die polizeilichen Aufgaben lassen sich grob in drei grosse Gebiete gliedern: kriminalpolizeiliche, sicherheitspolizeiliche und verkehrspolizeiliche Aufgaben. Die Kantonspolizei nimmt umfassende Aufgaben in all diesen Bereichen wahr. Traditionellerweise kommen den Gemeinden insbesondere sicherheitspolizeiliche Aufgaben zu, wobei in denjenigen Gemeinden, die über keine eigene Gemeindepolizei verfügen, die Kantonspolizei für die Erfüllung aller polizeilichen Aufgaben besorgt ist.

Die beiden Stadtpolizeien Zürich und Winterthur verfügen über zusätzliche Kompetenzen im verkehrs- und bedingt auch im kriminalpolizeilichen Bereich. Im kriminalpolizeilichen Bereich richtete sich die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur während Jahren nach entsprechenden Vereinbarungen zwischen dem Regierungsrat und den Stadträten von Zürich und Winterthur. Diese Vereinbarungen fanden ihre Rechtsgrundlage in § 23 Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO; LS 321).

Am 30. Dezember 1992 kündigte der Zürcher Stadtrat diese Vereinbarung über die kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit auf den 31. Dezember 1997. Dadurch sollte den städtischen Forderungen nach Abgeltung für die Erfüllung zentralörtlicher Polizeiaufgaben durch die Stadtpolizei Zürich Nachdruck verliehen werden. In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons einer teilweisen Abgeltung zentralörtlicher Polizeiaufgaben der Stadt Zürich zu. Seit die am 7. Februar 1999 durch die Stimmberechtigten angenommene Änderung des Finanzausgleichgesetzes in Kraft getreten ist, erhält die Stadt Zürich nun vom Kanton eine Abgeltung für Sonderlasten im Bereich der Ortspolizei. Aufwendungen für Kriminal- und Seepolizei dürfen nicht mehr berücksichtigt werden. Immerhin war – gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes – die jährliche pauschale Abgeltung im Betrag von 47,5 Mio. Franken (weiter) zu bezahlen bis zu einer Einigung über die Aufgabenverteilung im Polizeibereich, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich schliesslich der Regierungsrat und der Stadtrat von Zürich im September 1999 darauf, dass künftig die Spezialdienste nur noch beim Kanton angesiedelt sein sollen, die Grundversorgung hingegen in erster Linie von der Stadt wahrgenommen werden soll.

## 1.2 Das Regionenmodell der Kantonspolizei

Wie in zahlreichen anderen Bereichen werden auch bei der Polizei «Reorganisationsprojekte» durchgeführt. So führen insbesondere neue Aufgaben und Bedrohungen, veränderte Bedürfnisse der Bevölkerung, die heutigen Siedlungs- und Verkehrsstrukturen und nicht zuletzt auch der Kostendruck dazu, dass geltendes Recht und bestehende Organisationen hinterfragt und auf ihre Effizienz und ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden.

Gerade im Bereich der Polizei sind solche Reorganisationen nicht einfach, da vieles historisch gewachsen ist und der Wert der Tradition und auch klare Strukturen gewichtige Gesichtspunkte sind, die bei solchen Vorhaben beachtet werden sollten. Nicht selten führen Reorganisationen auch zu Unsicherheit, was im Bereich der Polizei verheerend sein kann, könnte sich diese Unsicherheit doch nicht nur auf die internen Gegebenheiten, sondern auch auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auswirken. Deshalb gilt es hier mit besonderer Umsicht vorzugehen.

Das gesamtschweizerische Projekt «Polizei XXI», das von der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten eingeleitet wurde und später Bestandteil des Projekts USIS (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz) bildete, hat zum Ziel, die heutige und zukünftige Tätigkeit der Polizei zu analysieren und gemeinsame Leitlinien und Strategien festzulegen. Dabei wurde die Gesamtheit der polizeilichen Aufgaben neun Geschäftsfeldern zugewiesen, wobei eines der Geschäftsfelder die so genannte «Grundversorgung» ist. Dahinter steht der Gedanke, dass die eigentlichen «Allrounder-Tätigkeiten» dezentral erfüllt werden können. Bei den spezialisierteren Aufgaben jedoch sollte eine Zentralisierung erfolgen. Konkret bedeutet dies, dass die Spezialaufgaben nur noch an einem Ort und unter einer zentralen Führung wahrgenommen werden sollen, was auch bedeutet, dass auf die bisherigen parallel geführten Strukturen von Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich verzichtet wird.

Am 1. Juli 2000 hat die Kantonspolizei gestützt auf das Modell «Polizei XXI», unter Berücksichtigung der neuen Aufgabenteilung mit der Stadtpolizei Zürich und in Übereinstimmung mit der Reorganisation der Strafverfolgungsbehörden im Kanton Zürich, das Regionenmodell eingeführt. Grundgedanke dieses Modells war die Trennung von Grundversorgung und Spezialaufgaben sowie die Unterstellung der Grundversorgung unter einen einheitlichen Verantwortungsbereich. Die Grundversorgung sollte dezentral, die Spezialdiensttätigkeit hingegen zentral erfolgen. Damit konnte einerseits die Grundversorgung den örtlich verschiedenen Anforderungen angepasst werden,

und zudem wurde damit auch die Schwergewichtsbildung erleichtert. Andererseits kann mittels der Spezialdienste gleichzeitig insbesondere diejenige Kriminalität bekämpft werden, bei der die mit den Ermittlungen betrauten Personen über spezifische Aus- und Weiterbildungen verfügen und bei der die Ermittlungen viel Zeit in Anspruch nehmen.

Die über 60 Polizeistationen im ganzen Kantonsgebiet, die überwiegend kriminalpolizeiliche Aufgaben erfüllen, und die fünf Verkehrspolizeistützpunkte, die neben verkehrspolizeilichen vor allem auch sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, sind in drei Regionen – Polizeiregionen Winterthur/Unterland, See/Oberland, Limmattal/Albis – gegliedert und jeweils unter einer einheitlichen Führung zusammengefasst. Mit diesen Mitteln sind die Regionenchefs in der Lage, die gesamte polizeiliche Grundversorgung sicherzustellen, das heisst alle polizeilichen Aufgaben zu erfüllen, die nicht den Beizug der Spezialisten von Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei erfordern. Sie arbeiten dabei eng mit den Stadt- und Gemeindepolizeien ihrer Region zusammen, pflegen aber auch den Kontakt mit den Gemeindebehörden, die über keine eigene Gemeindepolizei verfügen. In diesem Rahmen wurden auch Informationsveranstaltungen durchgeführt, an denen die Gemeinden über die neue Organisation orientiert wurden, ihre Ansprechpartner kennen lernen und Fragen stellen konnten.

Das Regionenmodell hat sich gut eingespielt und bewährt, was auch in den positiven Rückmeldungen aus den Gemeinden bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizeien zum Ausdruck kommt.

## **2. Rechtliches**

Die Rechtsgrundlagen für das Polizeiwesen im Kanton Zürich sind alt und bruchstückhaft. Ein eigentliches Gesetz über die Organisation und die Struktur des Polizeiwesens fehlt, und die wenigen vorhandenen Bestimmungen sind lückenhaft. Die heute geltende Aufgabenteilung ist primär historisch erklärbar. Da eine klare Rechtsgrundlage für die Aufgabenabgrenzungen fehlt, erstaunt es denn auch nicht, dass gelegentlich Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten auftreten.

Einzelne Regelungen über das Polizeiwesen im Kanton Zürich sind in folgenden Erlassen enthalten:

- § 74 des Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz, LS 131.1; aus dem Jahre 1926 stammend) hält fest, dass der Gemeinderat für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigung-

gen und Gefahren jeder Art sorgt und alle Vorkehren trifft für die richtige Erfüllung der Aufgaben der Ortspolizei auf allen Verwaltungsgebieten.

- Das nur wenige Paragraphen zählende Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps (LS 551.1; aus dem Jahre 1897 stammend) und die Kantonspolizeiverordnung (LS 551.11) umfassen vor allem organisatorische Bestimmungen zur Kantonspolizei.
- Das Gesetz betreffend den Strafprozess (Strafprozessordnung, LS 321; aus dem Jahre 1919 stammend) enthält einige wenige Bestimmungen zur Kriminalpolizei. Wichtig ist § 23 Abs. 2, wonach durch Vereinbarungen zwischen dem Regierungsrat und den Gemeinden die Ausübung der Kriminalpolizei auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur und ihrer Vororte einheitlich geregelt werden kann.
- § 5 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1) hält fest, dass die Gewährleistung der Sicherheitsmassnahmen gemäss Sicherheitsprogramm für den Flughafen Zürich der Kantonspolizei Zürich obliegt.
- Neben diesen Erlassen regelt eine Verordnung die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei (Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, LS 551.15; aus dem Jahre 1934 stammend).
- Eine Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Stadtrat von Winterthur regelt die Ausübung der Kriminalpolizei und der politischen Polizei auf dem Gebiet der Stadt Winterthur (LS 551.151; aus dem Jahre 1943).

## **B. Vorarbeiten für ein Polizeiorganisationsgesetz**

Ein Polizeigesetz, das unter anderem einheitlichere, verbindlichere Aufgabenabgrenzungen geschaffen hätte, scheiterte in der Volksabstimmung vom Dezember 1983. Sowohl die unklare Aufgabenabgrenzung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeindepolizeien als auch die seit dem 1. Januar 2001 umgesetzte Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich im kriminalpolizeilichen Bereich gaben in den letzten Jahren den Anstoss, das Polizeiwesen im Kanton Zürich neu zu überdenken. Im Zentrum (und in Übereinstimmung mit anderen Organisationsmodellen) stand das Ziel, polizeiliche Grundversorgung und Spezialaufgaben klar zu trennen. Zudem sollen die Grenzen zwischen Kantonspolizei und Stadt- und Gemeindepoli-

zeien klarer festgelegt werden, was auch von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefordert wurde.

Der vorliegende Entwurf des Polizeiorganisationsgesetzes klärt diese heute noch offenen und unklaren Fragen. Dabei soll das bestehende Polizeiwesen im Kanton Zürich weder umgekrempelt noch neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, eine Rechtsgrundlage für die bestehenden Strukturen zu schaffen und damit auch heute allfällig vorkommende Zuständigkeitskonflikte zu beseitigen.

Diese Rechtsgrundlage soll offen genug sein, um Weiterentwicklungen zu ermöglichen, wie sie sich beispielsweise wegen des Auf- und Ausbaus der Bundeskriminalpolizei abzeichnen. Auf die gleichzeitige Regelung des materiellen Polizeirechts wurde bewusst verzichtet. In einem ersten Schritt sollen die näheren Einzelheiten zur Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Polizeibereich geregelt werden. Die Aufteilung auf zwei Gesetze drängt sich auf, da der Kanton Zürich bereits einmal ein Polizeigesetz erarbeitet hatte, das sowohl organisatorische als auch materielle Bestimmungen (Grundsätze des polizeilichen Handelns und einzelne Massnahmen) enthielt. Dieses Gesetz wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 verworfen.

In der neuen Legislaturperiode wird die Erarbeitung eines materiellen Polizeigesetzes in Angriff genommen.

Ein Entwurf zu einem Polizeiorganisationsgesetz wurde im Mai 2000 in eine breite Vernehmlassung geschickt. Ziel des Entwurfes war, die Verantwortung der Gemeinden bei der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit im Sinne des Gemeindegesetzes und die Arbeitsteilung mit dem Kanton beim Vollzug klarer zu regeln. Die Grundsatzregelung zur Ortspolizei gemäss § 74 des Gemeindegesetzes blieb dabei unberührt. Im Weiteren umfasste der Entwurf die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander sowie die Zusammenarbeit der Kantonspolizei und der Gemeindepolizeien mit anderen Polizeistellen und mit Privaten.

Bis Ende August 2000 gingen etwa 150 Stellungnahmen ein, die sich teilweise völlig gegensätzlich äusserten. Auch wurden vielfach ergänzende Anregungen, Wünsche oder Bemerkungen vorgebracht, die ebenfalls nicht in eine Richtung zielten. Begründet werden können die grossen Abweichungen damit, dass die Bedürfnisse und die Interessen der Gemeinden im polizeilichen Bereich wegen ihrer unterschiedlichen Grösse auseinander gehen. Immerhin liessen sich Schwerpunkte erkennen und herauschälen:

- die Schaffung eines Polizeiorganisationsgesetzes wird grundsätzlich begrüsst;
- der Aufbau des Gesetzes soll klar und einfach sein: die Gemeinden sollen erkennen können, in welchen Bereichen sie zuständig sind und welche Bereiche in die ausschliessliche Kompetenz der Kantonspolizei fallen;
- die kommunalen Kompetenzen sollen nicht eingeschränkt werden;
- am Grundsatz von § 74 des Gemeindegesetzes soll festgehalten werden;
- die Gemeinden dürfen nicht zur Schaffung einer eigenen Gemeindepolizei verpflichtet werden;
- bei der Ausbildung und Ausrüstung soll die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Gemeindepolizeien verstärkt werden;
- Leistungsvereinbarungen sollen möglich sein;
- die finanzielle Abgeltungspflicht der Gemeinden ohne eigene oder mit nur ungenügender Gemeindepolizei wird begrüsst, hingegen sollen die Beitragsgrundsätze näher erläutert werden;
- dem Beizug von privaten Sicherheitsunternehmen für die Erfüllung von polizeilichen Aufgaben sollen klare Grenzen gesetzt werden.

Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte, dass ein Polizeiorganisationsgesetz den im Rahmen der Vernehmlassung deutlich zu Tage getretenen Unterschieden Rechnung tragen muss. Es soll also ein Polizeiorganisationsgesetz geschaffen werden, das diese Vielfältigkeit zum Ausdruck bringt.

Im Juni 2000 begann die Unterschriftensammlung für eine kantonale Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich». Die Initiative wurde am 25. September 2000 eingereicht und den Stimmberechtigten am 2. Dezember 2001 zur Abstimmung unterbreitet. Bei der Initiative ging es um eine Grundsatzfrage zur zukünftigen Polizeiorganisation im Kanton Zürich. Sie hatte die Schaffung einer einzigen Polizei zum Ziel, die sämtliche polizeilichen Aufgaben im ganzen Kantonsgebiet wahrnehmen sollte. Das Abstimmungsergebnis war deshalb richtungweisend und sollte über die Frage entscheiden, ob am Entwurf für ein Polizeiorganisationsgesetz weitergearbeitet werden kann oder ob künftig auf ein Nebeneinander von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien verzichtet werden soll, was zu einer grundlegenden Neuorientierung der polizeilichen Tätigkeit geführt hätte. Aus diesem Grund wurden die Arbeiten am Polizeiorganisationsgesetz bis zur Abstimmung eingestellt.

Am 2. Dezember 2001 wurde die Initiative mit deutlicher Mehrheit verworfen. Dies bedeutete, dass die Polizeiorganisation im Kanton Zürich auch für die nächsten Jahre durch das Nebeneinander von Kantonspolizei einerseits und Stadt- bzw. Gemeindepolizeien andererseits gekennzeichnet sein würde. Die Arbeiten am Polizeiorganisationsgesetz konnten somit fortgeführt und abgeschlossen werden.

Inzwischen einigten sich der Kanton und die Stadt Zürich auf eine neue Aufgabenteilung im kriminalpolizeilichen Bereich. Diese neue Aufgabenteilung wurde am 1. Januar 2001 mit dem Übertritt von 160 Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich zur Kantonspolizei umgesetzt. Gleichzeitig wurde die Organisation der kantonalen Kriminalpolizei der neuen Situation angepasst. Seitdem kommt im Bereich der kriminalpolizeilichen Aufgaben im ganzen Kanton – auch in der Stadt Zürich – die Grundidee des Regionenmodells zum Tragen: die Grundversorgung wird dezentral, die Spezialdiensttätigkeit hingegen zentral wahrgenommen. Das bedeutet für die Stadt Zürich, dass sie im Grunde eine vierte Region darstellt, neben den bestehenden drei Regionen Winterthur/Unterland, See/Oberland und Limmattal/Albis. Bei der Umsetzung der Aufgabenteilung traten jedoch Schwierigkeiten auf, die sich – wie sich herausstellte – auf dem Vereinbarungswege nicht lösen liessen. Es ging dabei um Detailabgrenzungsfragen zwischen der Grundversorgung und der Spezialdiensttätigkeit. Da das Polizeiorganisationsgesetz auf Grund der Sistierung wegen der Volksinitiative erst noch überarbeitet werden musste und bis zum Abschluss dieser Arbeiten noch einige Zeit verstrichen wäre, wurde ins Auge gefasst, die neue Aufgabenteilung getrennt in einen Erlass zu fassen und die Differenzen mittels gesetzlicher Verankerung vorgängig zu bereinigen. Dass die gesetzliche Verankerung der Aufgabenteilung der richtige Weg ist, zeigt auch das von der Direktion für Soziales und Sicherheit in Auftrag gegebene «Ergänzungsgutachten zu den organisatorischen und finanziellen Aspekten der heutigen Lösung im kriminalpolizeilichen Bereich im Kanton Zürich», das im Juni 2002 fertig gestellt wurde.

In die Arbeiten an einer gesetzlichen Grundlage wurden die Stadträte von Zürich und Winterthur und der Gemeindepräsidentenverband mit einbezogen. Dabei zeigte sich erneut, dass es sich äusserst schwierig gestalten würde, eine Vorlage zu schaffen, die auf Zustimmung und Unterstützung der Stadt Zürich stossen würde, während die übrigen Beteiligten bereits einem ersten Entwurf zustimmten. Im August 2002 wurde ein gemeinsamer Entwurf der Direktion der Justiz und des Innern und der Direktion für Soziales und Sicherheit in eine etwas breitere Vernehmlassung geschickt: es wurden sowohl die in der Sache Betroffenen als auch die politischen Parteien zur Stellungnahme eingeladen. Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen zeigte, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe zwar erwünscht ist,

eine separate Vorlage jedoch für unnötig erachtet wurde. Dieses Vernehmlassungsergebnis und die inzwischen doch fortgeschrittenen Arbeiten am Polizeiorganisationsgesetz sprechen dafür, im Polizeiorganisationsgesetz gleichzeitig den Bereich der Kriminalpolizei zu regeln und deshalb auf eine separate Lösung zu verzichten. Der vorliegende Gesetzesentwurf beschränkt sich jedoch darauf, den Grundsatz festzuhalten, dass die kantonalen kriminalpolizeilichen Spezialdienste kantonsweit komplexe Fälle bearbeiten. Diese Lösung lässt zukünftigen, noch offenen Entwicklungen Raum und erlaubt gleichzeitig, die bisher gemachten Erfahrungen mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich zu berücksichtigen. Konkretisierungen dieses unbestrittenen Grundsatzes können auf Verordnungsstufe erfolgen. Diesbezügliche Gespräche zwischen Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich sind im Gange. Dabei geht es insbesondere darum, den Kriterienkatalog, der die Abgrenzung zwischen der Grundversorgung und der Arbeit der Spezialdienste vornimmt, zu überarbeiten und zu präzisieren. Der erarbeitete Konsens wird Grundlage der Verordnung sein.

Im Anschluss an die Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 gab die «Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich» (IG PV), die sich im Rahmen der oben erwähnten Volksinitiative gebildet hatte, bekannt, dass sie Vorschläge machen wolle für das künftige Polizeiorganisationsgesetz. Im April 2002 wurde denn auch ein Positionspapier mit einem 10-Punkte-Programm eingereicht. Diese zehn Punkte lauteten wie folgt:

- Polizeireform von unten notwendig
- Realisierung des 4-Stufen-Versorgungsmodells
- Mehrjahresvereinbarungen (Kontrakte) Gemeinden–Kanton zur Festlegung der polizeilichen Leistungen
- Polizeiliche Qualitätssicherung durch unabhängiges tripartites Fachgremium
- Hoheitliche polizeiliche Aufgaben sind Staatsaufgaben
- Schaffung einer Zürcher Polizeifachschule für Gemeinde- und Stadtpolizeien
- Durchlässigkeit der Karrieren zwischen den Polizeikörpern
- Gemeinsames Beschaffungswesen
- Ein ganzheitliches Polizeigesetz statt eine Vielzahl von Detailgesetzen
- Ein fairer Finanzierungsschlüssel für die Polizeileistungen

Vertreter und Vertreterinnen der IG PV konkretisierten Ende Juni 2002 diese Forderungen in einem Gespräch mit der Vorsteherin der Direktion für Soziales und Sicherheit. Es zeigte sich dabei, dass sich deren Vorstellungen über weite Strecken mit dem Vernehmlassungsergebnis zum Entwurf des Polizeiorganisationsgesetzes vom Herbst 2000 decken. Die oben erwähnten Punkte wurden – trotz abgeschlossenem Vernehmlassungsverfahren – bei dessen Überarbeitung zur heutigen Form mit berücksichtigt.

Im Gegensatz zum Vernehmlassungsentwurf vom Mai 2000 hat man bei der Erarbeitung der jetzigen Vorlage auch von der Mitwirkung des inzwischen geschaffenen Gesetzgebungsdienstes profitieren können.

## **C. Grundzüge des Gesetzesentwurfes**

### **1. Zielsetzung des Gesetzes**

Unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse, der Forderungen der «Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände» und des heute bestehenden rechtlichen Defizits hat ein Polizeiorganisationsgesetz (POG) folgenden Anliegen zu entsprechen:

1. Das POG soll Klarheit und Sicherheit schaffen

Wie bereits erwähnt ist die Polizeigesetzgebung im Kanton Zürich – soweit überhaupt vorhanden – bruchstückhaft und veraltet. Das POG soll Sicherheit schaffen durch klare Aufgabenzuweisung, die Voraussetzung für qualitativ hochwertige Polizeiarbeit ist.

2. Das POG soll eine Lösung für die Zukunft sein

Das POG soll sich am Grundsätzlichen orientieren, Raum für künftige Entwicklungen offen lassen und Details auf Verordnungsstufe regeln. Als Lösung für die Zukunft soll es sich an der gesamtschweizerischen Polizeientwicklung, wie sie das Projekt «Polizei XXI» umschreibt, orientieren. Ebenso hat es sich mit der kantonsweiten Spezialisierung der Strafuntersuchungsbehörden zu decken.

3. Das POG soll auf Bewährtem aufbauen

Das POG soll kein «Diktat» des Kantons sein, sondern auf bewährte Strukturen Rücksicht nehmen. Das entspricht auch dem mit der Ablehnung der Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei» zum Ausdruck gebrachten Volkswillen und trägt auch dem Be-

dürfnis nach einer bevölkerungsnahen Polizeiorganisation Rechnung. Deshalb soll das POG bewusst auf Vereinheitlichungen verzichten, wo sie nicht angebracht sind. Weiterhin soll es Unterschiede geben zwischen Gemeinden ohne eigene Polizei, Gemeinden mit eigener Gemeindepolizei, der Stadt Winterthur und der Stadt Zürich.

4. Das POG soll die Anliegen der Gemeinden aufnehmen

Das POG soll die Gemeindeautonomie respektieren und nichts am Gemeindegesetz ändern. Deshalb soll es massgeschneiderte Lösungen zulassen und die Gemeinden nicht zwingen, Gemeindepolizeien zu schaffen.

Über die allgemeine gesetzliche Regelung hinaus soll deshalb die Möglichkeit bestehen, besondere Vereinbarungen mit dem Kanton zu treffen. Und im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten soll es auch möglich sein, mit der Kantonspolizei gewisse Abmachungen über zu erbringende Leistungen abzuschliessen.

5. Das POG soll Garant für das Bestehen der Stadt- und Gemeindepolizeien sein

Das POG soll den Wert und die Bedeutung der Stadt- und Gemeindepolizeien anerkennen. Es soll ihnen klare Aufgaben zuweisen und vor allem deren Bedeutung für die Prävention zum Ausdruck bringen. Und gleichzeitig soll das POG eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Schaffung von Polizeiverbänden und die interkommunale Zusammenarbeit schaffen. Das POG soll korpsübergreifende Laufbahnmöglichkeiten schaffen und – wie schon bisher für die Stadtpolizei Zürich im Verhältnis zur kantonalen Kriminalpolizei – geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler Korps den Übertritt auf Stellen ermöglichen, die es ausschliesslich bei der Kantonspolizei gibt.

6. Das POG soll Basis für eine erfolgreiche polizeiliche Zusammenarbeit sein

Eine erfolgreiche Polizeiarbeit setzt voraus, dass jedes Korps seine Aufgaben kennt. Doch noch wichtiger ist, dass die Zusammenarbeit funktioniert. Die Zusammenarbeit der Stadt- und Gemeindepolizeien untereinander und mit der Kantonspolizei ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Polizeiarbeit und somit für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Das beginnt beim gegenseitigen Informationsaustausch, der ausdrücklich verankert werden soll. Auch geregelt werden soll die Leitung von gemeinsamen Polizeieinsätzen und bei Grossereignissen.

7. Das POG soll den kostengünstigen Einsatz der polizeilichen Mittel ermöglichen  
Alleingänge bei der Ausbildung und im Materialbereich lassen sich immer weniger rechtfertigen. Das POG soll die Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit in diesen Bereichen schaffen, ohne Lösungen zu diktieren. Aber ausdrücklich soll es die Kantonspolizei verpflichten, gemeinsame Anstrengungen von Stadt- und Gemeindepolizeien zu unterstützen.
8. Das POG soll für eine faire Kostenverteilung sorgen  
Gemeinden mit eigenen Stadt- und Gemeindepolizeien tragen heute eine erhebliche finanzielle Last. Und völlig privilegiert sind umgekehrt kleinere Gemeinden, die keinen Vertrag mit der Kantonspolizei abgeschlossen haben und die damit nichts an die Kosten der Polizeiarbeit beisteuern. Das POG soll deshalb alle Gemeinden ohne eigene Stadt- und Gemeindepolizeien – bzw. mit zu kleinen kommunalen Polizeien – verpflichten, einen Beitrag an die Kosten der von der Kantonspolizei geleisteten Arbeit zu leisten. Dieser Beitrag soll zwar so tief sein, dass er nicht einen faktischen Zwang ausübt, neue Gemeindepolizeien zu schaffen, aber doch so hoch, dass er nicht die Existenz bestehender kommunaler Polizeien in Frage stellt.
9. Das POG soll für den Datenschutz bei der Polizeiarbeit bürgen  
Die Bevölkerung hat einen Anspruch auf einen sorgfältigen Umgang mit sensiblen polizeilich registrierten Daten. Das POG soll die Grundlagen schaffen für den Umgang mit polizeilich registrierten Daten, für die gemeinsame Benützung von Informatiksystemen und für den Datenaustausch im Einzelfall. Und auch hier soll gelten, dass das Gesetz den Rahmen absteckt und die Details der Verordnung überlässt. Das drängt sich umso eher auf, als zukünftige technische Entwicklungen noch gar nicht abzusehen sind.
10. Das POG soll den Wildwuchs privater Sicherheitsdienste verhindern  
Polizeiarbeit ist staatliche Arbeit. Für seriöse Sicherheitsunternehmen gibt es genug Aufgaben. Aber es gilt zu verhindern, dass die Grenze zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten verwischt. Deshalb fordert das POG eine Beschränkung hoheitlicher Aufgaben auf die Polizei und verlangt eine klare Unterscheidung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen.

## **2. Aufbau des Gesetzesentwurfes**

Die Vernehmlassungsauswertung vom 4. Quartal 2000 ergab, dass der Aufbau, wie er im damaligen Entwurf gewählt wurde – nämlich geordnet nach Aufgabengebieten –, nicht die gewünschte Klarheit und Übersicht mit sich brachte. Aus diesem Grund hält sich die überarbeitete Vorlage im Aufbau an die verschiedenen Polizeikorps (die Kantonspolizei, die Gemeindepolizeien und die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur).

Ein erster Teil enthält Bestimmungen zum Gegenstand und zur allgemeinen Organisation. In einem zweiten Teil werden die polizeilichen Aufgaben umschrieben und die Begriffe definiert. Der dritte Teil befasst sich mit der Zuständigkeit im Allgemeinen und der verschiedenen Korps (der Kantonspolizei, der Gemeindepolizeien und der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur). Der vierte Teil befasst sich mit der Aufgabenerfüllung: in einem ersten Abschnitt hinsichtlich allgemeiner Bestimmungen und in einem zweiten Abschnitt hinsichtlich der Zusammenarbeit. Der fünfte Teil enthält die Bestimmungen über die Kosten. Die Regelungen bezüglich der Information und des Datenschutzes sind im sechsten Teil und die Schluss- und Übergangsbestimmungen im siebten Teil geregelt.

## **D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **I. Gegenstand und Organisation (§§ 1–5)**

#### **§ 1**

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) hält in Artikel 57 fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen und diese Anstrengungen zu koordinieren sind. Gemäss Artikel 42 BV ist der Bund nur in denjenigen Bereichen zuständig, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Daraus ergibt sich, dass die Polizeihoheit primär den Kantonen zukommt. Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit ist ziemlich unbestimmt und enthält keine Beschreibungen bezüglich Inhalt oder Umfang dieser Kompetenz. Die Konkretisierung, welche Aufgaben in diese Sicherheitszuständigkeit fallen und wie die entsprechende Organisation aussehen soll, ist Sache der Kantone.

Die zürcherische Kantonsverfassung (KV; LS 101) enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Ausübung der Polizeihoheit. Aus Artikel 28 ergibt sich jedoch, dass Bestimmungen über die Organi-

sation und die Aufgaben von Behörden auf Gesetzesstufe zu erlassen sind. Der vorliegende Entwurf des Polizeiorganisationsgesetzes trägt diesem Umstand Rechnung.

In § 1 wird zu Beginn klargestellt, dass dieses Gesetz die polizeilichen Aufgaben, für die der Kanton gemäss Bundesverfassung zuständig ist, bezeichnet und die Zuständigkeiten festlegt. Gleichzeitig wird das Nebeneinander von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien (d. h. Stadt- und Gemeindepolizeien) hervorgehoben. Der für die polizeiliche Arbeit und die Gewährleistung der inneren Sicherheit unerlässliche und immer wichtiger werdende Grundsatz der Zusammenarbeit der Stellen, die mit polizeilichen Aufgaben befasst sind, untereinander, aber auch mit anderen Behörden, ist hier ebenfalls festgehalten; das Polizeiorganisationsgesetz soll die Voraussetzungen für diese Zusammenarbeit schaffen. Dies umfasst sowohl die Zusammenarbeit kantonsintern als auch die Zusammenarbeit über die Kantons Grenzen hinaus. § 1 berücksichtigt die im Vernehmlassungsverfahren von verschiedener Seite zum Ausdruck gebrachte Kritik, der Entwurf bringe den Gedanken der Zusammenarbeit zu wenig zum Ausdruck.

#### § 2

§ 2 hält fest, dass der Kanton über eine Kantonspolizei verfügt. Diese nimmt diejenigen polizeilichen Aufgaben wahr, für die der Kanton zuständig ist. Das Kommando der Kantonspolizei untersteht der zuständigen Direktion des Regierungsrates.

#### § 3

Für gewisse polizeiliche Aufgaben sind die Gemeinden zuständig. Abs. 1 hält fest, dass sie die Möglichkeit haben, für die Erfüllung dieser Aufgaben eine eigene Polizei zu schaffen. Eine Pflicht zur Schaffung einer Polizei besteht nicht. Wollen zwei oder mehrere Gemeinden ihre polizeilichen Aufgaben nicht jede für sich allein, sondern gemeinsam wahrnehmen, besteht auch die Möglichkeit, dass sich diese Gemeinden dafür zusammenschliessen. Dies wird bereits heute zum Teil so praktiziert, und diese Möglichkeit soll weiterhin bestehen. Ausdrücklich verankert wird auch die Möglichkeit der Gemeinden ohne eigene Polizei mit Gemeinden zusammenzuarbeiten, die über eine solche Polizei verfügen.

Abs. 2 regelt die Situation, wenn eine Gemeinde die ihr obliegenden polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend wahrnimmt. Sei es, dass sie über keine eigene Gemeindepolizei verfügt, die eigene Gemeindepolizei zu klein ist oder die auf Grund einer Zusammenarbeit oder eines Zusammenschlusses mit einer oder mehreren anderen Gemeinden erbrachten Leistungen nicht genügen. In all diesen Fällen nimmt die Kantonspolizei – neben ihren eigenen Aufgaben –

diejenigen kommunalen Polizeiaufgaben wahr, für die eine polizeiliche Ausbildung erforderlich ist. Im Vordergrund steht der Auftrag der Gemeinden, gemäss § 74 des Gemeindegesetzes für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu sorgen (vgl. auch Erläuterungen zu § 16). Die betroffenen Gemeinden haben der Kantonspolizei eine Entschädigung zu zahlen (Näheres dazu vgl. § 32).

Diese Regelung verankert eine bereits heute geltende Praxis. Dass die Kantonspolizei in den eben erwähnten Fällen diejenigen kommunalen Polizeiaufgaben, für die es eine polizeiliche Ausbildung braucht, erfüllt, war nie umstritten. Hingegen soll nun eine andere Kostenregelung gelten: bis anhin war es üblich, dass Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 5000 dafür keine Entschädigung zu zahlen hatten. Diese Regelung befriedigt nicht und stellt eine Ungerechtigkeit gegenüber den zahlenden Gemeinden dar. So wurde diese Praxis denn auch seitens der zahlenden Gemeinden (also der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 5000, die mit der Kantonspolizei entsprechende Verträge abgeschlossen haben) kritisiert. Sie forderten einen fairen, für alle gleichermassen geltenden Kostenschlüssel. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt dieses Anliegen und trifft in § 32 eine Entschädigungsregelung, die für alle Gemeinden gilt. Die heute bestehenden Verträge zwischen der Kantonspolizei und einzelnen Gemeinden werden mit dieser Regelung hinfällig.

In Gemeinden, die ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend wahrnehmen, erfüllt die Kantonspolizei die Aufgaben gemäss Abs. 2 kantonsweit nach einheitlichen, objektiven Kriterien, wie z. B. Kriminalitäts- und Unfallgeschehen. Abs. 3 sieht zusätzlich die Möglichkeit einer Vereinbarung vor. Demnach kann eine Gemeinde mit der zuständigen Direktion vertraglich festhalten, welche Leistungen von der Kantonspolizei in welchem Umfang und welcher Intensität erbracht werden sollen. Dabei geht es um die Erfüllung von Aufgaben, die in die primäre Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Dieser Vereinbarung sind insofern Schranken gesetzt, als die Kantonspolizei nur Leistungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten bzw. ihrer Kapazitäten (sowohl in personeller Hinsicht als auch bezüglich des zur Verfügung stehenden Materials) erbringen kann. Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Gemeinde eine Entschädigung zu zahlen, die nicht tiefer sein darf als diejenige nach § 32. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung wurde dem vielfach geäusserten Wunsch der Gemeinden, die Vereinbarungsmöglichkeit im Gesetz vorzusehen, Rechnung getragen. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt somit zwei Ziele: einerseits sind die Zuständigkeiten klar geregelt und die Aufgabenteilungen sind auch ohne Vereinbarung festgelegt, andererseits besteht die Möglichkeit, solche Vereinbarungen abzuschliessen, sofern das Bedürfnis dafür besteht.

## § 4

An die Ausbildung einer Polizistin oder eines Polizisten sollen gewisse Anforderungen gestellt werden. Damit soll ein minimaler, vereinheitlichter Grundstandard sichergestellt werden. Abs. 1 hält deshalb fest, dass Kanton und Gemeinden dafür zu sorgen haben, dass die Angehörigen ihrer Polizei über ein bestimmtes Grundwissen betreffend ihr Aufgabengebiet verfügen. Als Massstab kann heute die Ausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut herangezogen werden. Bewusst wird darauf verzichtet, die Anforderungen auf Gesetzesstufe zu präzisieren, da die künftige Entwicklung der Polizeiausbildung offen ist und gerade zum jetzigen Zeitpunkt vieles im Umbruch ist.

Die Bestimmung ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: einerseits soll damit im Sinne einer Qualitätssicherung festgehalten werden, dass Angehörige der Polizei über einen bestimmten Ausbildungsstandard verfügen und sich nur Personen mit einer entsprechenden Ausbildung als Angehörige der Polizei bezeichnen dürfen. Dies ist vor allem für die Bevölkerung wichtig, die darauf vertrauen können muss, dass eine Polizistin oder ein Polizist auch über eine angemessene Ausbildung verfügt und entsprechende Kenntnisse mit sich bringt.

Andererseits muss klar sein, welche Personen als Angehörige der Polizei gelten, weil dieser Status sowohl Rechte als auch Pflichten mit sich bringt. Als Beispiel sei hier auf die Waffengesetzgebung verwiesen, unter die Angehörige der Polizei nicht fallen und die somit auch ohne besondere Bewilligung eine Waffe tragen dürfen.

Der Ausbildungsstandard kann denn auch als Abgrenzungskriterium gegenüber Hilfspersonen herangezogen werden, die sich nicht als Polizistin oder Polizist bezeichnen dürfen.

Im Sinne einer Besitzstandswahrung ist davon auszugehen, dass Gemeindepolizeifunktionärinnen und -funktionäre, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Amt sind, die erwähnte Ausbildung nicht nachholen müssen, sondern weiterhin als solche anerkannt werden.

Gemäss Abs. 2 wird daran festgehalten, dass die Aufnahme eines jeden Polizisten oder einer jeden Polizistin ins Korps mittels der Vereidigung erfolgt, mit der diese insbesondere auf ihre Rechte und Pflichten aufmerksam gemacht und dazu verpflichtet werden, ihren Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen nachzukommen.

## § 5

Diese Bestimmung steht im Gegensatz zu § 4. Lange Zeit galt das Polizeirecht als ein von Privatisierungstendenzen ausgenommener Bereich. Diese Haltung hat sich jedoch in den letzten Jahren geändert: man hatte sich mit der Frage auseinander zu setzen, welche polizei-

lichen Aufgaben vom Staat auf Private übertragen werden können und wo den Privatisierungsbestrebungen Grenzen gesetzt sind.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft zwar sowohl für die Kantonspolizei als auch für die kommunalen Polizeien prinzipiell die Möglichkeit, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf Dienste von Hilfskräften oder Dritten, z. B. Sicherheitsfirmen, zurückzugreifen. Gleichzeitig werden aber die Grenzen sowohl bei der Aufgabenübertragung als auch bei der Präsentation bzw. beim äusseren Erscheinungsbild festgehalten: Damit keine Gefahr einer Verwechslung mit der Polizei besteht, müssen sich Hilfspersonen und Dritte sowohl in deren Kennzeichen und Fahrzeugen als auch in den Ausweisen deutlich von den Polizeikräften unterscheiden. Mit Kennzeichen ist beispielsweise der Aufdruck «POLIZEI» auf den Uniformen gemeint. Die Bevölkerung muss sich darauf verlassen können, dass eine Person, die als Polizist oder Polizistin auftritt, auch tatsächlich über eine polizeiliche Ausbildung verfügt und der entsprechenden allgemeinen Vorstellung zu genügen vermag. Bezüglich der Fahrzeuge sei an dieser Stelle auf Artikel 99 Ziffer 5 des Strassenverkehrsgesetzes hingewiesen, wonach die Nachahmung von Kennzeichen der Verkehrspolizei bestraft wird.

Abs. 2 hält fest, welche Aufgaben Hilfskräften und Dritten nicht übertragen werden dürfen. Ob es sich bei den Hilfskräften um Angestellte oder Beauftragte handelt, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Jedenfalls sollen polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen Polizistinnen und Polizisten vorbehalten bleiben, da diese über eine fundierte Ausbildung und über ein bestimmtes Mass an Erfahrung verfügen. Gewahrt bleibt damit beispielsweise die praktisch bedeutsame Möglichkeit, private Sicherheitsunternehmen, deren Mitarbeitende die entsprechende Voraussetzungen erfüllen, nach Massgabe des Bundesrechts mit der Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens im ruhenden Verkehr zu betrauen.

Bei diesen nicht übertragungsfähigen Massnahmen bzw. Handlungen handelt es sich um bestimmte Eingriffsbefugnisse, die insbesondere der Abwehr typischer Gefahren- und Störungssituationen dienen. Es geht dabei also um den Inbegriff des staatlichen Gewaltmonopols. Abs. 2 schliesst nicht aus, dass – wie bereits heute praktiziert – nicht einem Polizeikorps angehörende Hilfspersonen oder Dritte mit Transport und Betreuung bereits arretierter Personen betraut werden.

## II. Polizeiliche Aufgaben (§§ 6–9)

Die folgenden Bestimmungen stecken den Rahmen der polizeilichen Tätigkeit ab. Traditionellerweise lassen sich die polizeilichen Aufgaben in drei Hauptbereiche aufteilen: die kriminal-, die sicherheits- und die verkehrspolizeilichen Aufgaben. Mit den folgenden Bestimmungen ist auch klar, dass dieses Gesetz andere Aufgaben, die nicht in den eigentlichen Aufgabenbereich einer Polizei fallen, die Bezeichnung aber darauf schliessen lassen könnte (z. B. Feuerpolizei, Gewerbepolizei usw.), nicht regelt.

### § 6

§ 6 umschreibt den allgemeinen Polizeiauftrag. Der Auftrag zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe wird durch den zweiten Teil der Bestimmung erfasst. Es handelt sich dabei aber lediglich um einen allgemeinen Auftrag. Für die Leistung von Rechtshilfe im eigentlichen Sinne gibt es spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen.

### § 7

Abs. 1 umschreibt die kriminalpolizeilichen Aufgaben in funktioneller Hinsicht. Weder Lehre noch Rechtsprechung kennen eine exakte Begriffsdefinition der «Kriminalpolizei». Die Umschreibung ist deshalb bewusst allgemein und eher knapp gehalten.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass sich die kriminalpolizeilichen Aufgaben in die kriminalpolizeiliche Grundversorgung und die kriminalpolizeiliche Spezialdiensttätigkeit gliedern. Für diese Unterscheidung hat sich auch das nationale Projekt «Polizei XXI» entschieden. Mit dem Regionenmodell der Kantonspolizei und der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich wurde es denn auch bereits umgesetzt. Wie oben eingehend erläutert sollen die Grundversorgung dezentral, die Spezialaufgaben zentral wahrgenommen werden (zu den organisatorischen Bestimmungen vgl. weiter hinten).

Unter Grundversorgung wird z. B. die Verhinderung von Straftaten (Prävention) und die allgemeine Fahndungstätigkeit verstanden. Des Weiteren aber auch die Feststellung von Straftaten und die Einleitung und Durchführung von Sofortmassnahmen. Unter Spezialaufgaben fallen die komplexen Strafrechtsfälle und die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren. Einzelheiten sollen jedoch auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. § 36 Abs. 1 lit. a).

## § 8

§ 8 umschreibt die sicherheitspolizeilichen Aufgaben. Es sind dies die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung durch die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen.

## § 9

§ 9 umschreibt die verkehrspolizeilichen Aufgaben. Mit der Formulierung, wonach die Polizei vorbeugende Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit zu treffen hat, wird auch eine gesetzliche Grundlage für die Verkehrserziehung geschaffen. Eine solche Grundlage fand sich bisher lediglich in einem Beschluss des Erziehungsrates aus dem Jahre 1988 bzw. in einem Beschluss des Bildungsrates vom 3. Oktober 2000.

**III. Zuständigkeit (§§ 10–22)****A. Im Allgemeinen (§§ 10 und 11)**

§§ 10 und 11 umschreiben die allgemeine Handlungsbefugnis der Kantonspolizei einerseits und der kommunalen Polizeien andererseits.

## § 10

Abs. 1 nimmt die grundsätzliche Aufgabenzuweisung an die Kantonspolizei vor. Es wird festgehalten, dass die Kantonspolizei in sämtlichen in den §§ 7, 8 und 9 beschriebenen polizeilichen Aufgabengebieten tätig wird. Sie ist also sowohl Kriminal-, Sicherheits- als auch Verkehrspolizei.

Abs. 2 verdeutlicht die in Abs. 1 festgehaltene Bestimmung «für den ganzen Kanton»: damit ist klar, dass die Kantonspolizei auf dem ganzen Kantonsgebiet handeln kann, und zwar ungeachtet der Zuständigkeit einer kommunalen Polizei auf einem Gemeindegebiet. Diese Klarstellung ist notwendig, damit ausser Frage steht, dass die Kantonspolizei im ganzen Kantonsgebiet polizeilich handeln kann, und ihr nicht durch anderweitige Zuständigkeitsnormen die Hände gebunden sind.

## § 11

Gemäss Abs. 1 erfüllt die kommunale Polizei die ihr zukommenden polizeilichen Aufgaben innerhalb ihres Gemeindegebietes.

In den folgenden Bestimmungen werden der kommunalen Polizei zwar Aufgaben zugewiesen, der Gemeinde steht es jedoch gemäss Abs. 2 frei, ihrer Polizei weitere Aufgaben zu übertragen. So erfüllen

bereits heute viele Gemeindepolizeien zusätzliche Aufgaben wie z. B. das Betreiben eines Fundbüros.

Abs. 3 enthält eine Ergänzung zur Zuständigkeitsregelung nach Abs. 1: falls eine Gemeinde mit einer oder mehreren anderen Gemeinden zusammenarbeitet oder im Rahmen einer Vereinbarung auch die polizeilichen Aufgaben einer anderen Gemeinde übernimmt, so erweitert sich – im Rahmen der Vereinbarung – ihr örtlicher Zuständigkeitsbereich.

## **B. Kantonspolizei (§§ 12–15)**

Die folgenden Bestimmungen zur Kantonspolizei gliedern sich in die Bereiche kriminal-, sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben (analog der §§ 7–9). Zusätzlich enthält § 15 eine Regelung zum Flughafen Zürich.

### § 12

Die kriminalpolizeilichen Aufgaben werden gemäss § 7 durch die kriminalpolizeiliche Grundversorgung und den Einsatz der kriminalpolizeilichen Spezialdienste – also die Spezialdiensttätigkeit – gewährleistet. Abs. 1 hält fest, dass die Kantonspolizei im ganzen Kantonsgebiet die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicherstellt. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur gemäss § 20. Wie oben ausführlich dargelegt erfolgt diese Grundversorgung dezentral, d. h. in den einzelnen Regionen (vgl. Ausführungen zu A. Ausgangslage, 1.2. Das Regionenmodell der Kantonspolizei).

Abs. 2 hält fest, dass die Kantonspolizei im Bereich der Spezialdiensttätigkeit ausschliesslich und im ganzen Kanton zuständig ist, d. h., sie erfüllt als einzige Polizei und für den ganzen Kanton diese Aufgabe. Dazu verfügt die Kantonspolizei über Spezialdienste. Diese bearbeiten die komplexen Strafrechtsfälle sowie die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren.

Während die Grundversorgung dezentral in den Regionen gewährleistet wird, werden die Spezialdienste zentral geführt. Eignet sich ein kriminalpolizeilich relevanter Vorfall, kümmern sich zuerst die Stationierten in der betreffenden Region um den Fall (Ausnahme: handelt es sich dabei um einen Vorfall, der gemäss Bundesrecht in die Zuständigkeit der Bundesbehörden fällt, wird selbstverständlich die zuständige Bundesbehörde aktiv. Allenfalls wird das Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt an den Kanton delegiert). Ergibt sich bereits zu Beginn oder im Verlauf der Ermittlungen, dass es sich um einen Fall

handelt, der von grösserer Tragweite ist und den Einsatz der Spezialdienste erfordert, übernehmen diese die Fallführung.

Mit diesem Modell wird gewährleistet, dass die in den Regionen benötigten Polizistinnen und Polizisten auch jederzeit für Anliegen der Bevölkerung zur Verfügung stehen und ihre anderen Aufgaben erfüllen können. Wären sie wochen- oder monatelang mit einem komplizierten Fall befasst, könnten sie ihren anderen Aufgaben nicht mehr gerecht werden und die dafür benötigten polizeilichen Kräfte fehlten. Durch die zentrale Wahrnehmung der Spezialdiensttätigkeit wird dies verhindert, womit die polizeilichen Leistungen jederzeit erbracht werden können.

Um der Forderung nach einer stufengerechten Regelung nachzukommen, wird im vorliegenden Gesetzesentwurf der allgemeine und einfache Leitgedanke verankert: Grundversorgung dezentral, Spezialdienste zentral bei der Kantonspolizei. Es wird Aufgabe der Verordnung sein, die vor allem im Verhältnis zur Stadtpolizei Zürich wichtige genauere Abgrenzung zwischen Grundversorgung und Spezialdiensttätigkeit vorzunehmen (vgl. § 36 Abs. 1 lit. a).

Da die Spezialdienste der Kantonspolizei die komplexen Strafrechtsfälle und die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren bearbeiten, sind sie konsequenterweise auch Ansprechpartner der zuständigen Untersuchungsbehörde und der Bundeskriminalpolizei.

Um insbesondere komplexe Strafrechtsfälle bearbeiten zu können, ist – je nach Fall – der Beizug verschiedener kriminaltechnischer Hilfsmittel notwendig. Die Kantonspolizei verfügt dazu über eine Kriminaltechnische Abteilung, die wiederum in spezialisierte Dienste unterteilt ist.

Abs. 3 bildet die Grundlage für die Erfüllung der kriminaltechnischen Aufgaben und hält fest, dass in diesem Bereich auch mit Dritten zusammengearbeitet werden kann. Auch können diese Aufgaben teilweise oder auch ganz Dritten übertragen werden. Allerdings bedarf es dafür der Zustimmung des Regierungsrates. Dies entspricht der für Informatikdienstleistungen geltenden Regelung (vgl. Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen, LS 172.71).

Zurzeit befasst sich eine Arbeitsgruppe mit der Frage, wie diese Aufgaben am effizientesten und am besten erfüllt werden können und welche Form dafür geeignet wäre. In diese Arbeiten werden verschiedene Partner mit einbezogen, die ebenfalls Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen oder deren Aufgabengebiet eng mit der Kriminaltechnik verknüpft ist (so z. B. auch der Bund oder das Institut für Rechtsmedizin). Auch die Stadtpolizei Zürich ist in der Arbeitsgruppe vertreten, da sie unter der Bezeichnung «Wissenschaftlicher Dienst» ebenfalls kriminaltechnische Dienste betreibt. Abs. 3 schafft die Voraussetzungen, dass die Lösungsvorschläge dieser Arbeitsgruppe, die

noch nicht feststehen, umgesetzt und dabei die verschiedenen möglichen Entwicklungen berücksichtigt werden können; so kann die Kantonspolizei diese Dienste selber betreiben, Dritte mit einbeziehen oder die Aufgaben ganz an Dritte abtreten, sofern der Regierungsrat zustimmt.

#### § 13

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt darauf ab, dass sicherheitspolizeiliche Aufgaben gemäss § 74 des Gemeindegesetzes in erster Linie Sache der Gemeinden sind. Daran festzuhalten war ein Anliegen der Gemeinden, das aus der Vernehmlassung klar hervorging. Die Kantonspolizei nimmt im sicherheitspolizeilichen Bereich im Sinne der Ausschliesslichkeit nur diejenigen Aufgaben wahr, die auf Grund ihrer Art oder Bedeutung nur von ihr wahrgenommen werden können, weil dafür z. B. eine bestimmte Grösse des Korps erforderlich ist.

Gemäss Abs. 1 ist die Kantonspolizei verpflichtet, im ganzen Kanton polizeiliche Notrufe entgegenzunehmen und die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Eine Ausnahme bilden die Städte Zürich und Winterthur, die auf ihrem Stadtgebiet die Notrufe selbst entgegennehmen. Die Gemeindepolizeien könnten auf Grund ihrer Grösse einen solchen Dienst nicht gewährleisten, weshalb die Kantonspolizei dies übernehmen muss. Überdies wäre es wenig sinnvoll, die Zahl der Notrufzentralen weiter zu erhöhen. Die beiden Stadtpolizeien Zürich und Winterthur hingegen betreiben einen eigenen Notruf, weshalb diese Aufgaben auf den jeweiligen Stadtgebieten Sache der Stadtpolizeien ist (vgl. auch § 21 lit. a).

Gemäss Abs. 2 werden die Polizeigefängnisse durch die Kantonspolizei betrieben, was der heutigen Praxis entspricht.

Suchen die Sicherheitsorgane der Bundesverwaltung den Kontakt zum Kanton Zürich, hat dieser gemäss Abs. 3 über die Kantonspolizei zu erfolgen. Ist der Beizug oder die Delegation an ein anderes Polizeikorps sinnvoll oder notwendig, werden die notwendigen Schritte von der Kantonspolizei eingeleitet.

In Abs. 4 wird aufgezählt, welche sicherheitspolizeilichen Aufgaben im Besonderen ausschliesslich von der Kantonspolizei wahrgenommen werden, wobei für die Städte Zürich und Winterthur eine Spezialregelung gilt (vgl. Erläuterungen zu § 21).

#### § 14

Im verkehrspolizeilichen Bereich übernimmt die Kantonspolizei als einzige Polizei die polizeiliche Betreuung der Autobahnen und Autostrassen, der Gewässer und des Eisenbahnverkehrs. In den unter lit. a und c aufgezählten Bereichen trifft dies schon heute zu.

Eine polizeiliche Aufgabenzuweisung für die Gewässer (lit. b) erfolgt heute zum einen durch Bundesrecht, das den Vollzug seiner Schifffahrtsvorschriften grundsätzlich den Kantonen auferlegt, und zum anderen durch kantonales Recht, das die Direktion für Soziales und Sicherheit und somit die ihr unterstellte kantonale Seepolizei für den Vollzug des Schifffahrtsrechts für zuständig erklärt. Die Gemeinden sind für den Vollzug der Schifffahrtsvorschriften in polizeilicher Hinsicht nur so weit zuständig, als diese Aufgaben nicht vom Kanton wahrgenommen werden (§ 4 Abs. 2 Verordnung über die Schifffahrt auf zürcherischen Gewässern vom 7. Mai 1980, LS 747.11). Diese für den ganzen Kanton geltende Regelung wird auf dem Gebiet der Stadt Zürich durchbrochen; so ist die Stadt Zürich die einzige Gemeinde des Kantons, die eine eigene Seepolizei unterhält. Neu sollen nun grundsätzlich auch die Gewässer der Stadt Zürich durch die kantonale Seepolizei polizeilich betreut werden. Davon nicht berührt sind die weiterhin kommunal zu erfüllenden, nicht polizeilichen Aufgaben, wie beispielsweise das Unterhalten eines Seerettungsdienstes, der im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 2. September 1979 (LS 747.1) ausdrücklich den Gemeinden auferlegt worden ist.

Diese Lösung ist zurückzuführen auf die durch die Stimmberechtigten beschlossene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (LS 132.1), die am 7. Februar 1999 in Kraft getreten ist. Seitdem erhält die Stadt Zürich vom Kanton eine Abgeltung für Sonderlasten im Bereich der Ortspolizei, wobei Aufwendungen für die Kriminal- und die Seepolizei nicht mehr berücksichtigt werden. § 14 schafft zwar die Voraussetzung für die Erfüllung aller seepolizeilicher Aufgaben allein durch die Kantonspolizei, bedeutet aber keine unmittelbare Abschaffung der Seepolizei der Stadt Zürich. Ein von der Kantonspolizei erarbeitetes Konzept zeigt, dass mit fünf zusätzlichen Mitarbeitenden die Kantonspolizei die seepolizeilichen Aufgaben auch auf Stadtgebiet erfüllen könnte. Die Umsetzung, die im primären finanziellen Interesse der Stadt Zürich liegt, hat einvernehmlich zu erfolgen. Hinzuweisen ist auch in diesem Zusammenhang auf § 27 Abs. 3, wonach eine Übertrittsmöglichkeit zur kantonalen Seepolizei gewährleistet wäre.

Abs. 2 hält fest, dass die Kantonspolizei ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur alle weiteren verkehrspolizeilichen Aufgaben wahrnimmt. Vorbehalten bleiben diejenigen verkehrspolizeilichen Aufgaben, die gemäss § 17 den Gemeindepolizeien zukommen. In den Städten Zürich und Winterthur sind die jeweiligen Stadtpolizeien für sämtliche verkehrspolizeilichen Aufgaben besorgt, die nicht gemäss § 14 Abs. 1 ausschliesslich von der Kantonspolizei wahrgenommen werden.

## § 15

Im Bereich des Flughafens Zürich Kloten ist die Kantonspolizei für alle polizeilichen Aufgaben gemäss den §§ 6–9 zuständig, wie dies bereits heute der Fall ist. Soweit es um sicherheitspolizeiliche Aufgaben geht, ergibt sich dies bereits aus § 5 des Flughafengesetzes (LS 748.1).

**C. Gemeindepolizei (§§ 16–19)**

Unter dem Titel «Gemeindepolizei» werden die kommunalen Polizeien ohne die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur behandelt. Letztere werden in den §§ 20–22 getrennt aufgeführt.

Die folgenden Bestimmungen zur Gemeindepolizei gliedern sich nicht – wie im Titel Kantonspolizei – analog der §§ 7–9. Hier wird vielmehr die Gliederung nach Schwergewicht der kommunalen polizeilichen Aufgaben gewählt, beginnend mit den sicherheitspolizeilichen Aufgaben, die den Hauptteil der Tätigkeit der Gemeindepolizei ausmachen, über die verkehrspolizeilichen Aufgaben bis zu den Aufgaben im Bereich der Übertretungen. Dies erlaubt es den Gemeinden, auf einen Blick die Schwerpunkte ihrer Aufgaben zu erkennen. Damit wird einem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vorgebrachten Anliegen der Gemeinden Rechnung getragen.

## § 16

Wie bereits erwähnt machen die sicherheitspolizeilichen Aufgaben den Hauptteil der Tätigkeit der Gemeindepolizei aus. Was bisher galt, soll auch weiterhin gelten. Die Gemeindepolizei ist für sämtliche sicherheitspolizeilichen Aufgaben zuständig, soweit sie nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei fallen (vgl. Erläuterungen zu § 13).

Im Besonderen ist die Gemeindepolizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ruhe und Ordnung besorgt und trifft Massnahmen bei Kundgebungen und anderen Veranstaltungen.

## § 17

Die Zuweisung der verkehrspolizeilichen Aufgaben entspricht im Wesentlichen der heutigen Praxis. Es soll aber gegenüber heute eine klarere Abgrenzung der polizeilichen Zuständigkeiten im Strassenverkehr erreicht werden.

Mit dem Begriff «Ahndung» (lit. c) wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeindepolizei über die Feststellung von Verstössen hinaus auch die Verzeigung an die zuständige Behörde vornimmt, wobei es

häufig zu einer direkten Sanktionierung im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens kommt.

Der Vorbehalt der §§ 353 und 356 StPO betrifft namentlich die Aufsicht des Regierungsrates im Ordnungsbussenverfahren, auf die hier der Klarheit halber verwiesen wird.

#### § 18

§ 18 bildet die Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Übertretungen durch die Gemeindepolizeien (zum Begriff «Ahndung» vgl. Erläuterung zu § 17). Bis anhin bearbeiteten die Gemeindepolizeien Übertretungen des kantonalen und des kommunalen Rechts. Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, die heute geltende Praxis gesetzlich zu verankern. Die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens ergab jedoch, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden auch für die Bearbeitung von Übertretungen des Bundesrechts zuständig sein will. Diesem Anliegen wird mit der vorliegenden Bestimmung Rechnung getragen. Wie in allen anderen Bereichen begründet diese Norm hingegen keine ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeindepolizeien: die Kantonspolizei kann auch in diesem Bereich weiterhin tätig sein. Angesichts dieser neuen gemeindepolizeilichen Aufgabe wird die Kantonspolizei den Gemeindepolizeien – zu Beginn wohl etwas intensiver, bis es sich eingespielt hat – die gewünschten Hilfeleistungen bieten und die Gemeindepolizeien unterstützen.

#### § 19

In den §§ 16–18 wird festgehalten, für welche Aufgaben die Gemeindepolizeien zuständig sind. Verfügt eine Gemeinde, die eine eigene Gemeindepolizei hat, über weiter reichende Kapazitäten und möchte sie deshalb noch zusätzliche Aufgaben übernehmen, so soll dies möglich sein. Zu denken ist etwa an die heute zum Teil schon von Gemeindepolizistinnen und -polizisten ausgeübte Verkehrserziehung. Voraussetzung für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben ist jedoch, dass die Gemeindepolizeien Gewähr dafür bieten, dass sie über genügend Ressourcen und entsprechend geschulte Kräfte verfügen, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden. Ausserdem muss gewährleistet sein, dass sie die in ihren Zuständigkeitsbereich und von ihnen bisher wahrgenommene Aufgaben weiterhin erfüllen können.

Nicht übernommen werden können diejenigen Aufgaben, die in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei fallen, womit bezüglich Übernahme weiterer Aufgaben durch die Gemeinden klare Grenzen gesetzt sind. So können sie Aufgaben im kriminalpolizeilichen Bereich nur im Rahmen der Grundversorgung übernehmen, da die Spezialdiensttätigkeit Sache der Kantonspolizei ist (vgl. § 12 Abs. 2). Ebenso können die Aufgaben nach § 14 Abs. 1 nicht übertra-

gen werden. Der Bereich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben ist hier nicht mehr aufgeführt, da die Gemeindepolizeien bereits alle Aufgaben in diesem Bereich übernehmen, mit Ausnahme derjenigen Aufgaben, die ausschliesslich von der Kantonspolizei wahrgenommen werden.

Mit dieser Bestimmung wird die künftige Entwicklung der Gemeindepolizeien berücksichtigt. Der vorliegende Entwurf regelt somit sowohl die Variante, dass eine Gemeinde weniger Aufgaben wahrnimmt als dass ihr eigentlich per Gesetz zukäme (§ 3), als auch die Variante, dass sich eine Gemeindepolizei im Laufe der Zeit vergrössert und die Möglichkeit und den Willen hat, weitere Aufgaben zu übernehmen. Damit wird auch einem zentralen Anliegen der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände entsprochen.

#### **D. Die kommunalen Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur (§§ 20–22)**

Mit der Unterscheidung von Gemeinden ohne eigene Polizei, Gemeinden mit (kleiner) Gemeindepolizei, Stadtpolizei Zürich und Stadtpolizei Winterthur folgt das Gesetz der heutigen Wirklichkeit, die von der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände die Bezeichnung «4-Säulen-Modell» erhalten hat.

Mit der Überschrift wird bereits einiges gesagt: die Städte Zürich und Winterthur erhalten im vorliegenden Gesetz eine Spezialstellung, weil sie im Polizeiwesen des Kantons Zürich auf Grund der historischen Gegebenheiten und Entwicklungen eine besondere Rolle einnehmen: Sie verfügen über je eine Stadtpolizei, die um ein Vielfaches grösser ist als die übrigen kommunalen Polizeien. Dennoch fallen auch die beiden Stadtpolizeien als von den Gemeinden Zürich und Winterthur geführte Polizeikorps unter die allgemeinen Bestimmungen für kommunale Polizeien. Besondere zusätzliche Aufgaben sind in den §§ 20–22 geregelt.

##### **§ 20**

Die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur war bis anhin in zwei getrennten «Vereinbarungen über die kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit» geregelt. Die Stadt Zürich hat die Vereinbarung mit ihr jedoch am 30. Dezember 1992 auf den 31. Dezember 1997 gekündigt. Die Vereinbarung mit der Stadt Winterthur ist nach wie vor in Kraft. Mit dem vorliegenden Entwurf soll nun die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung sowohl für die Stadt Zürich als auch für die Stadt Winterthur gesetzlich verankert werden.

Abs. 1 hält fest, dass auf dem Gebiet der Stadt Zürich die Stadtpolizei Zürich für die gesamte kriminalpolizeiliche Grundversorgung zuständig ist. Entsprechend der getroffenen neuen Aufgabenteilung bedeutet dies Grundversorgung in der typisch städtischen Umgebung mit urbanen Szenenproblemen. Wiederum sei der Klarheit halber darauf verwiesen, dass die Kantonspolizei in der kriminalpolizeilichen Grundversorgung auch auf dem Stadtgebiet von Zürich tätig werden kann, da sie auch hier handlungsfähig sein muss.

Diese Bestimmung entspricht der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung, die seit dem 1. Januar 2001 in Kraft ist; im Zusammenhang mit der ursprünglich vorgesehenen spezialgesetzlichen Regelung fand zu dieser Bestimmung bereits ein Vernehmlassungsverfahren statt (vgl. vorne, Teil B: Vorarbeiten für ein Polizeiorganisationsgesetz).

Abs. 2 hält fest, welche kriminalpolizeilichen Aufgaben von der Stadtpolizei Winterthur wahrgenommen werden. Diese Bestimmung wurde zusammen mit der Stadt Winterthur erarbeitet, wobei deren Anliegen vollständig berücksichtigt werden konnten. Bei der Umschreibung wurden bewusst nicht Ausdrücke gewählt, die Tatbestandsmerkmale darstellen, sondern solche, welche die heutige bewährte Praxis wiedergeben.

Damit nimmt die Stadtpolizei Winterthur wie bis anhin einen Teil der kriminalpolizeilichen Grundversorgung wahr. Für die restlichen Aufgaben ist die Kantonspolizei zuständig.

Gemäss Abs. 3 sollen künftige Entwicklungen der Stadtpolizei Winterthur berücksichtigt werden. So wird die Möglichkeit offen gehalten, dass die Stadt Winterthur mit der zuständigen Direktion eine Vereinbarung abschliessen kann, wonach die Stadtpolizei Winterthur weitere Aufgaben im kriminalpolizeilichen Bereich übernimmt. Obere Grenze ist auch hier die Grundversorgung: Die Stadtpolizei Winterthur könnte also im kriminalpolizeilichen Bereich per Vereinbarung – sofern sie die Voraussetzungen erfüllt und Gewähr dafür bietet, dass sie die Aufgabe auch vollumfänglich wahrnehmen kann – die gleichen Aufgaben wahrnehmen wie die Stadtpolizei Zürich.

Abs. 4 hält fest, dass diejenigen kriminalpolizeilichen Fälle, die über die Grundversorgung hinaus gehen und deshalb in die Spezialdiensttätigkeit fallen, an die Kantonspolizei abzutreten sind. Dies entspricht auch dem Regionenmodell: somit funktioniert die Trennung Grundversorgung–Spezialdiensttätigkeit im ganzen Kanton gleich. Ein Fall, der in einer Region der Kantonspolizei an den Spezialdienst abzutreten ist, soll auch in der Stadt Zürich (und Winterthur, zur Region Winterthur/Unterland gehörend) der Kantonspolizei übertragen werden.

#### § 21

Den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur kommen alle sicherheitspolizeilichen Aufgaben gemäss § 16 zu. Im Gegensatz zu den Gemeindepolizeien nehmen die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur aber auch polizeiliche Notrufe entgegen und veranlassen die erforderlichen Massnahmen. Zudem sind sie – nach Absprache mit der Kantonspolizei – für den Schutz gefährdeter Personen und Einrichtungen gemäss § 13 Abs. 4 zuständig. Diese Bestimmung entspricht der heutigen Praxis.

#### § 22

Im Bereich der verkehrspolizeilichen Aufgaben nehmen die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur alle Aufgaben wahr, mit Ausnahme derjenigen gemäss § 14 Abs. 1, die ausschliesslich im Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei liegen. Vorbehalten bleiben die kantonalen Signalisationsvorschriften. Zu denken ist insbesondere an die Zuständigkeitsordnung gemäss der kantonalen Signalisationsverordnung (LS 741.2), wonach den Städten Zürich und Winterthur weitgehende Zuständigkeiten für Verkehrsanordnungen zukommen, in bestimmten Fällen jedoch die Zustimmung der Direktion für Soziales und Sicherheit einzuholen ist. Ausserdem übt gemäss § 32 der Signalisationsverordnung die Direktion für Soziales und Sicherheit die Aufsicht über die Verkehrsanordnungen und die Strassenreklamen im Kanton aus (in den übrigen Polizeiangelegenheiten sind die Statthalterämter Aufsichtsbehörde über die Gemeinden).

### **IV. Aufgabenerfüllung (§§ 23–31)**

#### **A. Im Allgemeinen (§§ 23 und 24)**

Die vorhergehenden Bestimmungen regeln die Organisation und die Zuständigkeiten in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Die nun folgenden Bestimmungen geben gewisse Leitlinien vor betreffend die Art und Weise, wie diese Aufgaben erfüllt werden sollen.

#### § 23

§ 23 verpflichtet die Kantonspolizei, organisatorische Massnahmen zu treffen, um Interventions- und Unterstützungselemente einsetzen zu können. Damit sind polizeiliche Elemente gemeint, die bei besonderem Bedarf (z. B. in Alarmfällen und für Sonderaufgaben) eingesetzt werden können. Dies dient der polizeilichen Schwerpunktbildung einerseits und gewährleistet andererseits, dass auf besondere Bedürfnisse eingegangen werden kann. Insbesondere sollen dabei die Bedürf-

nisse der Gemeinden berücksichtigt werden. Solche teils schon bestehenden, teils noch zu schaffenden bzw. auszubauenden Elemente sind ein zusätzliches Argument für die Entschädigungspflicht der Gemeinden gemäss § 3 Abs. 2 bzw. § 32.

#### § 24

Die Mehrheit der Gemeinden brachte in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Ausdruck, dass der gewichtigen Aufgabe der Gemeindepolizeien, für die Prävention besorgt zu sein, zu wenig Beachtung geschenkt werde. § 24 soll diesem Anliegen Rechnung tragen: Die Gemeinden sollen ihre sicherheitspolizeilichen Aufgaben insbesondere durch sichtbare Präsenz und durch präventive Massnahmen ihrer Polizeien erfüllen. In Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei sorgt die Kantonspolizei für sichtbare Präsenz und präventive Massnahmen. Zudem leistet sie auch in Gemeinden mit eigenen Gemeindepolizeien hierbei Unterstützung.

### **B. Zusammenarbeit (§§ 25–31)**

Die Zusammenarbeit ist in der Polizeiarbeit ausserordentlich wichtig (vgl. auch vorne, Teil C: Grundzüge des Gesetzesentwurfes) und soll entsprechend hervorgehoben werden. Dies ergab auch die Vernehmlassungsauswertung. Die Zusammenarbeit wird deshalb in den §§ 25–31 besonders geregelt.

#### § 25

§ 25 hält die allgemeine und gegenseitige Unterstützungspflicht von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien (also Stadt- und Gemeindepolizeien) fest.

Die Gemeinden werden seitens der Kantonspolizei primär von den Kräften der entsprechenden Region unterstützt. Dazu wurden seitens der Kantonspolizei Informationsveranstaltungen durchgeführt, in denen den Gemeinden das Regionenmodell vorgestellt wurde und sie ihre Ansprechpartner kennen lernen konnten.

Hinzu kommt die Möglichkeit des Einsatzes der Interventions- und Unterstützungselemente (vgl. Erläuterungen zu § 23).

#### § 26

§ 26 legt eine Mitteilungspflicht fest: so sind sowohl die Kantonspolizei als auch die kommunalen Polizeien verpflichtet, einander über Ereignisse oder Wahrnehmungen in Kenntnis zu setzen, die für die polizeiliche Aufgabenerfüllung des anderen von Belang sein können. Ausserdem werden die kommunalen Polizeien verpflichtet, notwen-

dige Sofortmassnahmen zu ergreifen. Einem besonderen Anliegen der kommunalen Behörden entspricht es, dass sie auch bei Fehlen einer Gemeindepolizei über polizeiliche Vorkommnisse besonderer Tragweite informiert werden.

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für diese Informationsweitergabe geschaffen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zu diesem Informationsaustausch in einer Verordnung (vgl. § 36 Abs. 1 lit. c).

#### § 27

Bis anhin ist im Bereich Rekrutierung, Ausbildung und Beschaffung von Material jede Gemeinde selbst verantwortlich für die Deckung ihrer eigenen Bedürfnisse, wobei es unterschiedlichste Formen der Zusammenarbeit gibt. Dies ist zwar auch weiterhin so, doch wird in diesen drei Bereichen nun eine Koordination ausdrücklich angestrebt. Dieser Wunsch wurde im Rahmen der Vernehmlassung vielfach geäussert und entspricht auch einem Anliegen der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände (IG PV). Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt dieses Bedürfnis auf und trifft in § 27 eine entsprechende Regelung. Die Kantonspolizei soll dabei zur Hilfestellung verpflichtet sein.

Bezüglich der Laufbahnmöglichkeiten von Angehörigen der Polizei sollen gemäss Abs. 2 die Voraussetzungen geschaffen werden, dass berufliche Wechsel zwischen den kommunalen Polizeien oder von kommunaler Polizei zur Kantonspolizei und umgekehrt möglich sind.

Gemäss Abs. 3 sollen Stellen, die die Kantonspolizei auf Grund ihrer ausschliesslichen Zuständigkeit führt, auch Angehörigen der kommunalen Polizeien offen stehen. Diese Bestimmung trägt insbesondere der Tatsache Rechnung, dass kriminalpolizeilich tätige Angehörige der Stadtpolizei Zürich ungefähr über die gleichen beruflichen Erfahrungen verfügen wie diejenigen Angehörigen der Kantonspolizei, die in den übrigen Polizeiregionen für die kriminalpolizeiliche Grundversorgung tätig sind und sich bei entsprechender Qualifikation auf Stellen bei der kantonalen Kriminalpolizei bewerben können. Bereits hingewiesen wurde auf die allfällige künftige Bedeutung im Zusammenhang mit der Seepolizei (vgl. Erläuterungen zu § 14)

#### § 28

§ 28 regelt die gemeinsamen Einsätze der Kantonspolizei und der kommunalen Polizei(en). Dies entspricht der heutigen, bewährten Praxis und soll hier gesetzlich verankert werden.

Abs. 1 bestimmt, dass die Leitung eines solchen Einsatzes der Kantonspolizei obliegt. Dies ist bisher lediglich auf Verordnungsstufe, nämlich in § 5 der Kantonspolizeiverordnung, geregelt. Mit der vorliegenden Bestimmung soll diese Zuständigkeitsnorm nun auf Gesetzesstufe verankert werden.

Gemäss Abs. 2 kann bei gemeinsamen Einsätzen, die auf Gebiet der Stadt Zürich oder der Stadt Winterthur stattfinden, das Kommando über die städtischen Kräfte bei der jeweiligen Stadtpolizei belassen werden (z. B. Einsatz am 1. Mai). Auch dies verankert die geltende Praxis.

#### § 29

§ 29 statuiert die Handlungs- und Koordinationspflicht der Kantonspolizei bei Grossereignissen, bei denen eine Lage Schutz- oder Rettungsmassnahmen erfordert, die mit den verfügbaren Mitteln der für den Ereignisort zuständigen öffentlichen Dienste voraussichtlich nicht rechtzeitig bewältigt werden können. Zu denken ist dabei beispielsweise an einen Einsatz, an dem sowohl Feuerwehr, Sanität als auch Polizei beteiligt sind.

Gemäss Abs. 2 kann bei solchen Ereignissen, die auf Gebiet der Stadt Zürich oder der Stadt Winterthur stattfinden, die Einsatzleitung bei der jeweiligen Stadtpolizei belassen werden.

#### § 30

Wie oben erwähnt spielt die Zusammenarbeit der polizeilich tätigen Kräfte eine grosse Rolle. Dies trifft nicht nur kantonsintern zu, sondern ist insbesondere auch bei kantonsübergreifender Arbeit von Bedeutung. § 30 schafft eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit Behörden anderer Kantone, des Bundes und des Auslandes.

Abs. 2 gibt in seiner nicht abschliessenden Aufzählung einen Überblick über die wichtigsten Bereiche. Zu denken ist etwa an interkantonale Verkehrskontrollen, an Kontrollen unter Mitwirkung von Kräften des Grenzwachtkorps oder an Überwachungen zusammen mit der Bahnpolizei.

#### § 31

§ 31 erfasst den Einsatz grösserer Kräfte der Kantonspolizei Zürich in einem andern Kanton. Als Beispiel zu nennen ist der Einsatz von Angehörigen der Kantonspolizei Zürich in Davos anlässlich des World Economic Forums.

Was den Einsatz im benachbarten Ausland anbetrifft, so wird dieser durch Polizeiverträge weitgehend oder gar abschliessend geregelt. Die interkantonale Rechtshilfe hingegen ist im Konkordat über die

Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen geregelt (SR 351.71).

Erfordert ein Einsatz die Mitwirkung von kommunalen Polizeikräften oder ist ein solcher erwünscht, so ist dies gemäss Abs. 2 nach Absprache mit den betroffenen kommunalen Behörden möglich.

#### **V. Kosten (§§ 32 und 33)**

Als Grundsatz gilt im Kanton Zürich, dass jedes Gemeinwesen für seine Polizei selbst aufkommt. Davon gibt es bereits heute Ausnahmen: bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen haben alle Gemeinden (einschliesslich Stadt Winterthur, aber ohne Stadt Zürich) am Finanzausgleich teil. Für die Stadt Zürich besteht ein besonderer Finanzausgleich (vgl. vorn Teil A: Ausgangslage). Gemeinden mit über 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne (genügend grosse) Gemeindepolizei zahlen der Kantonspolizei gemäss vertraglicher Abmachung eine Entschädigung. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erfährt nur der zuletzt genannte Punkt eine Änderung.

Bewusst nicht geregelt ist die Frage, ob Private in Ausnahmefällen für polizeiliche Leistungen zu zahlen haben, so wie z. B. das Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (LS 861.1) für bestimmte Fälle den Kostenersatz bei Einsätzen der Feuerwehr vorsieht. Diese Frage ist eng verknüpft mit konkreten Handlungen und ist deshalb zweckmässigerweise in einem materiellen Polizeigesetz zu regeln.

#### **§ 32**

In den in § 3 festgehaltenen Fällen besteht eine Entschädigungspflicht der Gemeinden für das Tätigwerden der Kantonspolizei. Erfüllt eine Gemeinde ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend (vgl. § 3 Abs. 2), so zahlt sie der Kantonspolizei eine Pauschale. Diese Pauschale berechnet sich für alle Gemeinden nach gleichen Kriterien. Es geht darum, eine Grundlage für eine faire Abgeltung zu schaffen. Gleichzeitig soll die Entschädigungsbestimmung aber keinen Druck auf die Gemeinden ausüben, eine eigene Gemeindepolizei zu schaffen.

Abs. 2 legt fest, dass der Regierungsrat die Einzelheiten der Kostenberechnung in einer Verordnung regeln soll (vgl. auch § 36 Abs. 1 lit. b). Einen Rahmen für die Berechnung gibt der Gesetzesentwurf bereits vor: danach sind die Aufwendungen der Kantonspolizei und die Kosten der Gemeinden, die ihre Aufgaben selber wahrnehmen, zu berücksichtigen. Denkbar ist auch, dass Einwohnerzahl der Gemeinde und, sofern vorhanden, die Grösse des gemeindeeigenen Polizei-

bestandes in die Berechnung mit einbezogen werden. Bei den Aufwendungen der Kantonspolizei ist insbesondere an Unterstützungselemente zu denken, welche die Kantonspolizei zu Gunsten der Gemeinden schon heute bereithält oder noch schafft (vgl. Erläuterungen zu § 23).

Die heutige Berechnung erfolgt auf vertraglicher Grundlage und sieht wie folgt aus: bis 5000 Einwohner besteht keine Entschädigungspflicht. Bei grösseren Gemeinden wird auf die Einwohnerzahl und auf die eigene Polizeistärke abgestellt, wobei auf eine mittlere Dichte der Gemeindepolizeien ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur abgestellt wird, die zurzeit bei rund einem Gemeindepolizisten pro 3000 Einwohner liegt. Die pro Kopf der Bevölkerung geschuldete Entschädigung nimmt bei steigender Einwohnerzahl zu, da erfahrungsgemäss Polizeiaufgaben nicht linear zur Bevölkerungsentwicklung zunehmen. Die so errechnete Entschädigung vermindert sich für die Vertragsgemeinden um einen Anteil an den von der Kantonspolizei auf Gemeindegebiet erhobenen Ordnungsbussen.

Mit diesem System zahlt die grösste Gemeinde ohne eigene Gemeindepolizei mit rund 14 500 Einwohnerinnen und Einwohnern heute pro Kopf der Bevölkerung der Kantonspolizei jährlich einen Betrag von knapp Fr. 15. Der Durchschnitt aller 25 Gemeinden, die eine Entschädigung an die Kantonspolizei leisten, liegt bei etwa Fr. 10.

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage bestünde neu auch für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 5000 eine Entschädigungspflicht. Bei diesen Gemeinden – mit einer Einwohnerzahl bis 5000 – dürfte ein Ansatz von etwa Fr. 5 pro Einwohnerin bzw. Einwohner zur Anwendung gelangen. Von den Gemeinden bis 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wäre etwa eine Entschädigung im bisherigen Rahmen zu leisten. Damit kann auf die administrativ aufwendigen Abrechnungen (zu berechnende Entschädigung abzüglich Anteil an Ordnungsbussen-Einnahmen) verzichtet und auf die allgemeine Regel von § 19 des kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes (StVG; LS 331) abgestellt werden, wonach die bundesrechtlich erhobenen Ordnungsbussen demjenigen Gemeinwesen zukommen, dessen Polizeikorps die Bussen erhoben hat.

Es ist davon auszugehen, dass diese Entschädigung tiefer liegt als die Kosten von Gemeinden mit eigenen Gemeindepolizeien. Dies ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, da die Gemeinden, die für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben auf die Kantonspolizei abstellen, über den konkreten Einsatz der Polizeikräfte nicht selbst entscheiden können.

An dieser Stelle sei auf Art. 27 des Polizeigesetzes vom 10. April 1980 des Kantons St. Gallen verwiesen, wonach die Gemeinden dem Staat für Dienstleistungen der Kantonspolizei Fr. 1500 je 100 Einwohner zu vergüten haben.

Abs. 3 macht einen Vorbehalt bezüglich der Abgeltung nach § 3 Abs. 3, wonach Gemeinden mit der zuständigen Direktion eine Vereinbarung über die von der Kantonspolizei zu erbringenden Leistungen treffen können. Es geht dabei jedoch nur um Leistungen im Rahmen der gemeindepolizeilichen Aufgaben, nicht jedoch um Aufgaben, für deren Erfüllung nicht die Gemeinde, sondern die Kantonspolizei zuständig ist. Für diese Leistungen haben diejenigen Gemeinden, die eine solche Vereinbarung abschliessen wollen, eine Entschädigung zu zahlen. Eine untere Grenze ist hier insofern gegeben, als dass § 3 Abs. 3 bestimmt, dass die Entschädigung für diese Leistungen nicht tiefer sein darf als die Entschädigung nach § 32 Abs. 1 und 2.

#### § 33

Die Kostentragung der ausserkantonalen Einsätze nach § 31 hat der Regierungsrat im Einzelfall zu regeln. Leitlinien bezüglich der Berechnung gibt wiederum der Gesetzesentwurf bereits vor. Es sind dies: die Art und das Ausmass des Einsatzes sowie der Aufwand der Beteiligten.

### **VI. Information und Datenbearbeitung (§§ 34 und 35)**

#### § 34

§ 34 gibt der Polizei grundsätzlich die Befugnis, sachdienliche Informationen an die Bevölkerung und an Betroffene weiterzugeben. Sobald an einem Ereignis oder einer Aktion mehrere Polizeikorps beteiligt sind, ist die Bekanntgabe von Informationen unter Vorbehalt der Zuständigkeit anderer Behörden Sache der Kantonspolizei. Abweichende Absprachen, insbesondere mit den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur, bleiben vorbehalten.

#### § 35

§ 35 regelt die Datenbearbeitung und enthält insofern wichtige organisatorische Komponenten, als damit die Zusammenarbeit der Kantonspolizei und der Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur beim Austausch der fall- und fahndungsbezogenen Daten geregelt wird. Eine gesetzliche Bestimmung bezüglich dieser polizeilichen Datenbanken und des Datenzugriffs existiert in diesem Rahmen bisher nicht. Insbesondere der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich machte deshalb anlässlich der Arbeiten am Entwurf dieses Gesetzes darauf aufmerksam, dass eine gesetzliche Bestimmung zur Datenbearbeitung nicht fehlen dürfe. Die für den Datenschutz bedeutsamen Bestimmungen wurden deshalb dem Datenschutzbeauftragten zur Begutachtung unterbreitet. Gemäss seiner Stellungnahme ist der vorliegende Ent-

wurf gesetzeskonform und wird den datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht. Es bedarf jedoch der Präzisierung auf Verordnungsebene.

Abs. 1 erteilt der Polizei die Befugnis, zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Dass die Bearbeitung der Daten mittels elektronischer Datenverarbeitung erfolgt, wird mit dem Wort «Datenbearbeitungssysteme» angezeigt. Dies ist jedoch lediglich eines von mehreren möglichen Mitteln zur Bearbeitung von Daten.

Abs. 2 schafft die gesetzliche Grundlage, dass die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur einander Zugriff auf ihre Datenbanken gewähren können. Dieser Zugriff wird bereits auf Gesetzesstufe insofern eingeschränkt, als dass er nur zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erlaubt ist. Der Datenzugriff ist insbesondere für die kriminalpolizeilich tätigen Angehörigen der Polizei von Wichtigkeit, weshalb der vorliegende Entwurf Regelungen bezüglich der Kantonspolizei, die sämtliche kriminalpolizeilichen Aufgaben wahrnimmt, und den beiden Stadtpolizeien Zürich und Winterthur, die – in unterschiedlichem Ausmass – im Rahmen der kriminalpolizeilichen Grundversorgung tätig sind, enthält. Zusätzlich ist dieser gegenseitige Datenzugriff nötig, weil mit den Notrufzentralen von Kantonspolizei, Stadtpolizei Zürich und Stadtpolizei Winterthur das ganze Kantonsgebiet einheitlich versorgt werden muss.

Eine Notwendigkeit, einzelnen Gemeinden bzw. Gemeindepolizeien Zugriff auf die Datenbanken zu gewähren, ist insofern nicht gegeben, als dass die Gemeindepolizeien – vorbehältlich besonderer Vereinbarungen gemäss § 19 Abs. 1 lit. a – nicht kriminalpolizeilich tätig sind. Der Forderung einzelner Gemeinden, auch ihnen allgemein Zugriff auf die Datenbanken der Kantonspolizei zu gewähren, kann aus diesem Grund nicht nachgekommen werden, da es – zumindest im heutigen Zeitpunkt und unter den gegebenen Voraussetzungen – eine unverhältnismässige und nicht vertretbare Massnahme darstellen würde. Für den Informationsaustausch im Einzelfall genügt § 26.

Die weiteren Einzelheiten zur Datenbearbeitung soll der Regierungsrat in einer Ausführungsverordnung regeln (vgl. § 36 Abs. 1 lit. c). So werden auf dieser Stufe insbesondere die Dauer der Aufbewahrung, die Vernichtung der Daten, die Zugriffsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten zu regeln sein.

## VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 36–39)

### § 36

§ 36 ermächtigt bzw. verpflichtet den Regierungsrat zum Erlass der zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften. Die wichtigsten, nicht abschliessenden Bereiche, zu denen Ausführungserlasse notwendig sind, werden in den lit. a–e aufgezählt:

lit. a: um der Forderung nach einer stufengerechten Regelung nachzukommen, soll auf Gesetzesstufe nur der wichtige Grundsatz «Grundversorgung dezentral, Spezialdiensttätigkeit zentral» verankert werden (vgl. Erläuterungen zu § 7). Die genaue Abgrenzung im Detail soll in einem Ausführungserlass vorgenommen werden. Es ist anzustreben, diese Umschreibung gemeinsam mit den Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur zu erarbeiten;

lit. b: wie in den §§ 3 und 32 festgehalten, regelt der Regierungsrat in einem Ausführungserlass, nach welchen Kriterien die Bemessung der Entschädigungspflicht der Gemeinden an die Kantonspolizei zu erfolgen hat (Genauerer dazu vgl. auch Erläuterungen zu § 32);

lit. c: die Grundsätze bezüglich der Datenbearbeitung durch die Polizei sollen im Gesetz, die Details in einem vom Regierungsrat zu erlassenden Ausführungserlass geregelt werden. Insbesondere werden im Ausführungserlass die Dauer der Aufbewahrung, die Vernichtung der Daten, die Zugriffsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten zu regeln sein (vgl. dazu auch Erläuterungen zu § 35);

lit. d: gemäss Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps vom 27. Juni 1897, das mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aufgehoben werden soll, bestimmt bis anhin der Kantonsrat den Bestand des Kantonspolizeikorps. Diese Regelung rechtfertigte sich insbesondere angesichts der Unklarheiten bezüglich der polizeilichen Aufgaben allgemein und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, da es bis anhin noch keine grundlegende gesetzlichen Bestimmungen gibt, die diese Aufgabenbestimmung und Aufgabenteilung vorgenommen und verankert hätten. Im Lichte heutiger Grundsätze für die Verwaltungsführung hat die Regelung ihre Berechtigung verloren. Die Bestandesfestlegung durch den Kantonsrat verliert überdies an politischem Gehalt, als dass der vorliegende Gesetzesentwurf die polizeilichen Aufgaben umschreibt und eine klare Kompetenzzuteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden vornimmt. Gestützt auf diese Gesetzesbestimmungen ist der Rahmen der zu erfüllenden Aufgaben vorgegeben, und deshalb sind auch die Tätigkeiten und Kompetenzen der Kantonspolizei klar umrissen. Ausserdem erfordert der vorliegende Gesetzesentwurf aber auch eine gewisse Flexibilität in der Frage des Bestandes der Kantonspolizei, da auf Grund der Verein-

barungsmöglichkeiten gemäss § 3 Abs. 3, wonach die Gemeinden der Kantonspolizei kommunale polizeiliche Aufgaben übertragen können, noch nicht abgeschätzt werden kann, in welchem Ausmass von diesen Leistungsverträgen Gebrauch gemacht wird und ob die Kantonspolizei in der Lage ist, diese Verträge mit den bestehenden Ressourcen zu erfüllen. Werden solche Leistungsverträge abgeschlossen, muss auch sichergestellt werden, dass auf die Bedürfnisse der Gemeinden reagiert werden kann. Aus diesen Gründen rechtfertigt es sich, die Festlegung des Bestandes des Kantonspolizeikorps dem Regierungsrat zu überlassen. Dasselbe gilt – wenn auch von untergeordneter Bedeutung – für die Aufnahmebedingungen, die Ausbildung und die personalrechtliche Stellung der Mitarbeitenden der Kantonspolizei. Diese Bestimmungen sind heute in der Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999, die sich auf das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps stützt und vom Kantonsrat genehmigt werden muss, enthalten;

lit. e: die Regelung beruht auf § 11 des bisherigen Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps vom 27. Juni 1897 in Verbindung mit der Konkretisierung in § 11 der Heilungskosten-Verordnung vom 27. Juni 1984. Den Angehörigen des Polizeikorps und der Flughafen-Sicherheitspolizei sollen bei Invalidität oder Tod weiterhin Leistungen analog zum Bundesgesetz über die Militärversicherung zukommen, wenn diese höher ausfallen als die Leistungen gemäss der für das kantonale Personal allgemein anwendbaren Sozialversicherungsregelung. Die Regelung berücksichtigt die besonderen Gefahren, denen sich aussetzen Polizeiangehörige gezwungen sein können, um ihren Auftrag zu erfüllen.

#### § 37

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage kann das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps aufgehoben werden.

#### § 38

Die Aufgabenteilungen zwischen der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur im kriminalpolizeilichen Bereich wurden – wie eingangs erläutert – bislang in Vereinbarungen festgehalten. Da der vorliegende Gesetzesentwurf diese Aufgabenteilungen festlegt, erübrigen sich solche Vereinbarungen. Die Bestimmung, wonach Vereinbarungen abgeschlossen werden können, ist deshalb aufzuheben.

Der im Übrigen atypische Genehmigungsvorbehalt zu Gunsten des Kantonsrates hatte insofern seine Berechtigung, als ursprünglich rechtlich völlig offen war, wie weit eine solche Vereinbarung gehen würde. Nachdem nun aber im vorliegenden Gesetzesentwurf verankert ist, welche Aufgaben die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur im kriminalpolizeilichen Bereich höchstens wahrnehmen können, erübrigt sich diese Bestimmung.

Im Rahmen der Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung, die derzeit im Kantonsrat behandelt wird, werden u. a. auch die §§ 23 und 26 der zurzeit in Kraft stehenden Strafprozessordnung geändert. Vorliegend wird auf die Fassung der Redaktionskommission vom 18. Dezember 2002 abgestützt, wonach die Vereinbarungen neu im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG; LS 211.1) in § 72a geregelt werden. Sollte das Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung nicht in dieser Form in Kraft treten, wäre – im Rahmen der Kommissionsarbeit – eine Anpassung der Strafprozessordnung nötig.

#### § 39

Die Übergangsregelung von § 10 des bisherigen – und mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf aufzuhebenden – Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps vom 27. Juni 1897, die mit dem Personalgesetz am 1. Juli 1999 in Kraft trat, soll unverändert in den Übergangsbestimmungen des Polizeiorganisationsgesetzes weitergeführt werden.

### **E. Finanzielle Auswirkungen**

Die Vorlage zum Polizeiorganisationsgesetz verankert – mit wenigen Ausnahmen – die heute geltende bzw. in der Praxis so gehandhabte polizeiliche Aufgabenteilung im Kanton in einem einheitlichen Erlass, weshalb die Vorlage für den Kanton nach heutiger Beurteilung keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen nach sich zieht.

Eine Mehrbelastung ergibt sich aus der Übernahme der bisher von der Stadt Zürich wahrgenommenen seepolizeilichen Aufgaben. In diesem Zusammenhang muss bei der Kantonspolizei mit zusätzlichem Aufwand gerechnet werden. Dieser bewegt sich gemäss dem von der Direktion für Soziales und Sicherheit erstellten Konzept im Rahmen von etwa Fr. 710 000. Das entspricht den Kosten, die sich aus der Erhöhung des Soll-Bestandes der Seepolizei um etwa fünf Mitarbeitende ergeben.

Für die Gemeinden ergibt sich – zumindest teilweise – ein etwas anderes Bild als für den Kanton. Für Gemeinden mit bis zu 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne eigene Gemeindepolizei bzw. ohne ausreichende Polizeikräfte würde sich gestützt auf § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 32 der Vorlage insofern neu eine finanzielle Belastung ergeben, als auch sie – wie die übrigen Gemeinden – eine Abgeltung an die Kantonspolizei für die Übernahme der kommunalen polizeilichen Aufgaben zu leisten haben. Die Abgeltung erfolgt im Sinne der – auch von den (bisher) zahlenden Gemeinden geforderten – Gleichbehandlung mit den übrigen Gemeinden. Es kann aber festgehalten werden, dass die Abgeltung kostengünstig ist und zu einem gegenüber den grösseren Gemeinden herabgesetzten Satz erfolgen soll (vgl. Erläuterungen zu § 32). Hinsichtlich der Kriminaltechnik verursacht das Gesetz keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, da es sich darauf beschränkt, eine Verantwortlichkeit der Kantonspolizei festzulegen (vgl. Erläuterungen zu § 12). Nach Darstellung der Stadt Zürich arbeitet ihr Wissenschaftlicher Dienst kostendeckend; überdies wäre er vom heutigen Finanzausgleich ausgeklammert. Organisatorische Veränderungen dürften damit in jedem Fall nicht mit nennenswerten Mehrkosten für den Kanton verbunden sein.

#### **F. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse**

- a) Motion KR-Nr. 249/1996 betreffend Zusammenlegung der kantonalen und der städtischen Kriminalpolizei

Am 10. Februar 1997 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, und Peter Bielmann, Zürich, am 9. September 1996 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht über die finanziellen und materiellen Vorteile einer Zusammenlegung der beiden kriminalpolizeilichen Abteilungen auszuarbeiten.

Am 2. Februar 2002 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag. Gestützt auf diesen Bericht beantragte er, die Motion KR-Nr. 249/1996 als erledigt abzuschreiben. Mit Beschluss vom 27. November 2000 erklärte der Kantonsrat die Motion für erheblich.

Im Frühjahr 1997 beauftragte der Regierungsrat die damalige Polizeidirektion, unter Beizug eines externen Experten ein Gutachten betreffend zukünftige polizeiliche Aufgabenteilung im Kanton Zürich erstellen zu lassen. Der Regierungsrat nahm von diesem Gutachten, das Ende 1997 erstellt worden war, Anfang 1998 Kenntnis. Ergänzend

zu diesem Gutachten von 1997 wurde ein Ergänzungsgutachten in Auftrag gegeben, das die neue Regelung im kriminalpolizeilichen Bereich – unter Berücksichtigung des Gutachtens von 1997 – aus betriebswirtschaftlich-organisatorischer Sicht auf ihre Praktikabilität und Effizienz prüfen sollte. Dieses Ergänzungsgutachten wurde im Juni 2002 fertig gestellt.

Mit diesen beiden Gutachten – demjenigen von 1997 und dem Ergänzungsgutachten von 2002 – und ihrer Umsetzung mit dem vorliegenden Gesetz erfüllt der Regierungsrat das Anliegen der Motion.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion abzuschreiben.

b) Motion KR-Nr. 314/1996 betreffend Koordination und mögliche Einsparungen bei Kantons- und Stadtpolizei Zürich sowie Stadtpolizei Winterthur

Am 10. Februar 1997 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Karl Weiss, Schlieren, Reto Cavegn, Oberengstringen, und Ernst Jud, Hedingen, am 4. November 1996 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht vorzulegen und dabei Gemeinsamkeiten und Einsparungsmöglichkeiten beim kantonalen Polizeikorps und bei den beiden städtischen Polizeikorps aufzuzeigen, welche folgende Bereiche betreffen:

Seepolizei, Logistik und Technik (z. B. Zusammenlegung der beiden Seepolizeien, Beschaffung und Unterhalt von Fahrzeugen und übrigen Materialien sowie Ausbildungswesen).

Am 2. Februar 2002 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag. Gestützt auf diesen Bericht beantragte er, die Motion KR-Nr. 314/1996 als erledigt abzuschreiben. Mit Beschluss vom 27. November 2000 erklärte der Kantonsrat die Motion für erheblich.

Bezüglich des kriminalpolizeilichen Aufgabenbereichs wurde – in Ergänzung zum Gutachten von 1997, von dem der Regierungsrat Anfang 1998 Kenntnis nahm – ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben, das die neue Regelung im kriminalpolizeilichen Bereich aus betriebswirtschaftlich-organisatorischer Sicht auf ihre Praktikabilität und Effizienz prüfen sollte. Dieses Ergänzungsgutachten wurde im Juni 2002 fertig gestellt.

Mit dem im Februar 1999 durch Volksentscheid geänderten Finanzausgleichsgesetz war vorgesehen, nicht nur im Bereich der Kriminalpolizei, sondern auch bezüglich der Aufgabenteilung im Bereich der Seepolizei nach effizienteren Lösungen zu suchen. Ein von der Direktion für Soziales und Sicherheit erarbeitetes Konzept zeigt, dass sämtliche seepolizeilichen Aufgaben auf den Gewässern des Kantons durch die Kantonspolizei erfüllt werden können. Gestützt auf den im gesamtschweizerischen Projekt «Polizei XXI» enthaltenen Grundsatz «ein See – eine Polizei» und das eben erwähnte Konzept soll gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf ausschliesslich die Kantonspolizei für die Betreuung sämtlicher zürcherischen Gewässer zuständig sein.

Der Gesetzesentwurf sieht ebenfalls vor, dass die Kantonspolizei die Koordinationsbestrebungen der kommunalen Polizeien in den Bereichen Rekrutierung, Ausbildung und Beschaffung unterstützen soll.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die Forderungen der Motion umgesetzt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion abzuschreiben.

c) Postulat KR-Nr. 218/1998 betreffend Wahrnehmung der gemeindepolizeilichen Aufgaben

Am 25. Januar 1999 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgendes von den Kantonsräten Ernst Jud, Hedingen, und Thomas Dähler, Zürich, am 15. Juni 1998 eingereichte Postulat überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, Massnahmen zu prüfen und zu ergreifen, welche die im Gemeindegesetz allgemein formulierte Pflicht der Gemeinden zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung konkretisieren und die kommunalen Aufgaben im Gebiet der Gemeindepolizei klar definieren.

Die Frist zur Behandlung des Postulats wurde vom Kantonsrat bis zum 25. Januar 2003 erstreckt.

Es ist ein zentrales Anliegen und ein gewichtiges Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfes, die Zuteilung der Aufgaben an die einzelnen Polizeien zu konkretisieren und auf Gesetzesstufe verbindlich zu verankern. Dabei wird die allgemeine Zuständigkeit der Gemeinden für sicherheitspolizeiliche Belange, wie sie in § 74 des Gemeindegesetzes festgehalten ist, beibehalten. Hingegen werden die Aufgabenzuteilungen zwischen den einzelnen Korps und somit die Abgrenzungen der Zuständigkeiten klarer vorgenommen, und zwar nicht nur im sicherheitspolizeilichen, sondern in allen Bereichen, für welche die Polizei zuständig ist.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Forderung des Postulats erfüllt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat abzuschreiben.

d) Motion KR-Nr. 357/1998 betreffend Schaffung eines Polizeigesetzes

Am 19. April 1999 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, und Gustav Kessler, Dürnten, am 28. September 1998 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Polizeigesetz auszuarbeiten, welches die Aufgaben, die Organisation und die Mittel der Kantons- und Gemeindepolizei verbindlich regelt.

Die Frist zur Behandlung der Motion wurde vom Kantonsrat bis zum 25. Januar 2003 erstreckt.

Wie in der Begründung der Motion aufgezeigt, sind die gesetzlichen Grundlagen für das Polizeiwesen im Kanton Zürich veraltet (dazu vgl. auch Weisung A. Ausgangslage, 2. Rechtliches). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Organisation und insbesondere die Aufgabenteilung im Polizeibereich eine moderne, rechtliche Verankerung finden. Ausserdem wird festgehalten, dass die Gemeinden ihre Bemühungen in den Bereichen Rekrutierung, Ausbildung und Beschaffung koordinieren sollen und die Kantonspolizei diese Bemühungen unterstützen soll.

Das Polizeiorganisationsgesetz soll in einem ersten Schritt das organisatorische, d. h. das Nebeneinander von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien, die polizeilichen Aufgaben, die Aufgabenteilungen und Kompetenzzuweisungen zwischen Kantonspolizei und kommunalen Polizeien sowie die Zusammenarbeit verankern. Ein materielles Polizeigesetz, welches die Fragen nach der Art und Weise der Aufgabenerfüllung und den Mitteln der Polizeien behandelt, soll erst in einem zweiten Schritt, nachdem die grundlegenden organisatorischen Fragen geklärt sind, folgen.

In diesem Sinne sind die wesentlichen Forderungen der Motion erfüllt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion als erledigt abzuschreiben.

e) Motion KR-Nr. 53/1999 betreffend Schaffung eines Polizeiorganisationsgesetzes

Am 21. Juni 1999 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Willy Haderer, Unterengstringen, und Ruedi Hatt, Richterswil, am 15. Februar 1999 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, ein Polizeiorganisationsgesetz zu erarbeiten, das zukünftig namentlich Grundlage bildet für:

- Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zur Sicherstellung der polizeilichen Grundversorgung.
- Wahrnehmung kantonsweiter polizeilicher Spezialaufgaben, insbesondere Kriminalpolizei und Seepolizei durch den Kanton.
- Grenzüberschreitende polizeiliche Aufgabenerfüllung in Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen (zum Beispiel im Bereich Seepolizei).

Die Frist zur Behandlung der Motion wurde vom Kantonsrat bis zum 25. Januar 2003 erstreckt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt u. a. auch die in der Motion erwähnten Gebiete:

Aufgabenabgrenzungen (einschliesslich Kriminal- und Seepolizei) und Zusammenarbeit (sowohl kantonsintern als auch kantonsüberschreitend).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion als erledigt abzuschreiben.

f) Postulat KR-Nr. 407/2000 betreffend weiter gehende Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei Zürich

Am 26. November 2001 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgendes von Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, am 11. Dezember 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, nach dem Vollzug von «URBAN KAPO» weitere Schritte zu unternehmen, um Synergieeffekte im Sinne von Effizienzsteigerungen zu erwirken. Dabei sind sowohl die Seepolizei wie auch die technischen und infrastrukturellen Einrichtungen in die Untersuchungen einzubeziehen. Im Sinne der Erwägungen zur Volksabstimmung über die «Lastenausgleichsvorlage» sind weitere Zusammenschlüsse rasch voranzutreiben.

Es kann vorerst auf die Erwägungen zur Motion KR-Nr. 314/1996 verwiesen werden.

Die Erkenntnisse und Vorschläge des dort erwähnten Ergänzungsgutachtens und des Konzeptes wurden in die Vorarbeiten mit einbezogen und fliessen nun in den vorliegenden Gesetzesentwurf ein, der u. a. auch die im Postulat erwähnten drei Bereiche (Kriminalpolizei, Seepolizei und allgemeine Koordination bei den Beschaffungen) verbindlich regeln soll. So werden sowohl hinsichtlich der Kriminalpolizei als auch der Seepolizei klare Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzungen festgelegt. Zudem sieht der Entwurf vor, dass die Kantonspolizei die Koordinationsbestrebungen der kommunalen Polizeien in den Bereichen Rekrutierung, Ausbildung und Beschaffung unterstützen soll.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

g) Postulat KR-Nr. 414/2000 betreffend Gutachten über die Zusammenlegung der Seepolizeien

Am 26. März 2001 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgendes von Kantonsrätin Helga Zopfi, Thalwil, und Kantonsrat Thomas Dähler, Zürich, am 18. Dezember 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, gemeinsam mit dem Stadtrat von Zürich mit einem unabhängigen Gutachten abklären zu lassen, welche Synergieeffekte sich durch eine Zusammenlegung der kantonalen und der städtischen Seepolizei ergeben würden und wie eine solche Zusammenlegung unter Einbezug der vorhandenen Anlagen und Ressourcen auszugestalten wäre. Insbesondere ist zu prüfen, ob die entsprechenden Aufgaben von allen betroffenen Kantonen gemeinsam erfüllt werden könnten.

Eine mit dem im Februar 1999 durch Volksentscheid geänderten Finanzausgleichsgesetzes zusammenhängende Auflage sah vor, nicht nur im Bereich der Kriminalpolizei, sondern auch bezüglich der Aufgabenteilung im Bereich der Seepolizei nach effizienteren Lösungen zu suchen. Nachdem eine gemeinsame Lösung von Kanton- und Stadtpolizei Zürich nicht zu Stande kam, erarbeitete die Direktion für Soziales und Sicherheit ein Konzept, das zeigt, dass sämtliche seepolizeilichen Aufgaben auf den Gewässern des Kantons durch die Kantonspolizei erfüllt werden können. Gestützt auf den im gesamtschweizerischen Projekt «Polizei XXI» enthaltenen Grundsatz «ein See – eine Polizei» und das eben erwähnte Konzept soll gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf ausschliesslich die Kantonspolizei für die Betreuung sämtlicher zürcherischer Gewässer zuständig sein.

Unabhängig davon wird geklärt, ob die kantonale Seepolizei Aufgaben auf dem Zürichsee im Zuständigkeitsgebiet der Kantone Schwyz und St. Gallen wahrnehmen soll und kann.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Buschor

Der Staatsschreiber:  
Husi