

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 256/2002
KR-Nr. 257/2002

Sitzung vom 20. November 2002

**1789. Anfragen (Sicherheitsbedürfnisse der Zürcher Bevölkerung
in Zusammenhang mit «Urban Kapo», Zusammenarbeit
Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich)**

A. Die Kantonsrätinnen Dr. Anna Maria Riedi und Bettina Volland, Zürich, haben am 2. September 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Die Lebenslage der Bevölkerung in den Stadtkreisen 4 und 5 ist seit Jahren geprägt von zu- und abnehmender Drogenkriminalität. Verschiedene aktuelle Projekte wie Schulsozialarbeit, SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention), Spielanimation, Sanierung Bäckereianlage, begleitetes Wohnen und Weiteres tragen wesentlich dazu bei, dass die Lage in diesen Quartieren einigermaßen stabil bleibt. Seit einigen Wochen fühlt sich die ansässige Bevölkerung, insbesondere Eltern von Kindergarten- und Schulkindern als auch Gewerbetreibende, jedoch zunehmend und ausserordentlich belästigt durch die ungehemmte Aggressivität des Drogenhandels. An der Langstrasse und den Nebenstrassen terrorisieren Dealer frech und arrogant die Bevölkerung. Es ist unerträglich, dass selbst in der Nähe von Schulhäusern und auf einzelnen Pausenplätzen wieder mit Drogen gehandelt wird.

Die Stadtpolizei hat in einem Newsletter darauf aufmerksam gemacht, dass im ersten Halbjahr 2002 gemäss Daten aus der Kriminalstatistik des Kantons Zürich die Anzahl der Verzeigungen beim schweren Drogenhandel und beim Drogenkonsum massiv rückgängig sind. Das sind Delikte, für die die Kantonspolizei zuständig ist. Es stellt sich daher für die Bevölkerung berechtigt die Frage, ob sich der ganze Drogenhandel derart arrogant aufführen kann, weil er von der Kantonspolizei kaum etwas zu befürchten hat.

Wir fragen den Regierungsrat daher an:

1. Wie ist der massive Rückgang der Verzeigungen mittlerer und schwerer Drogendelikte gemäss den von der Stadtpolizei veröffentlichten Zahlen aus der Kriminalstatistik des Kantons Zürich aus Sicht der Kantonspolizei zu erklären?
2. Wie schätzt die Regierung die Entwicklung in den Stadtkreisen 4 und 5 ein? Teilt die Regierung die Meinung, dass die von der Bevölkerung festgestellte Zunahme der Aggressivität rund um den Drogenhandel im Zusammenhang steht mit dem Rückgang der Verzeigungen?

3. Welche Massnahme trifft die Regierung, um die offensichtlich schwierige und problembelastete Zusammenarbeit von Kantonspolizei und Stadtpolizei im neuen Modell «URBAN Kapo» auf einen Stand zu bringen, der die Anliegen und das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung wieder ins Zentrum der Bemühungen stellt?
4. Ist die Regierung bereit, im Einvernehmen mit dem Zürcher Stadtrat einer neutralen Stelle eine umfassende Wirkungs- und Risikoanalyse von «URBAN Kapo» mit besonderer Berücksichtigung der Bereiche Drogen, Sitte und Jugendschutz in Auftrag zu geben?
5. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass im soeben in Vernehmlassung gegebenen Kriminalpolizeigesetz und in der darin vorgesehenen Verordnung, Regelungen getroffen werden müssen, um der spezifischen Problemlage in den innerstädtischen Kreisen Rechnung zu tragen?

B. Die Kantonsräte Jörg Kündig, Gossau, und Dr. Balz Hösly, Zürich, haben am 2. September 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Am Dienstag, 27. August 2002, publizierte die Stadtpolizei Zürich auf dem Internet einen Newsletter, in dem sie ihre mit Statistiken begründete Auffassung über eine polizeiliche Sicherheitslücke in der Bekämpfung des Drogenhandels in der Stadt Zürich darlegte. Mit ein Grund für diese Sicherheitslücke sei die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung «URBAN Kapo» zwischen Stadt- und Kantonspolizei. Die Antwort der kantonalen Behörden folgte umgehend. Am Donnerstag, 29. August 2002, führte die kantonale Polizeidirektorin, begleitet vom Kommandant der Kantonspolizei und dem Chef der kantonalen Kriminalpolizei, ebenfalls eine Medienkonferenz durch. Allerdings vertraten sie, auch basierend auf Statistiken, die Auffassung, dass in der Stadt Zürich keine polizeiliche Sicherheitslücke bestehe.

In diesem Zusammenhang gelangen wir an den Regierungsrat und bitten um Beantwortung folgender Fragen:

1. In welcher Form und in welchem Rhythmus finden die erforderlichen Absprachen zwischen den beiden Polizeikorps generell und insbesondere bei vorgesehenen Einsätzen statt?
2. Trifft es zu, dass seitens der Kantonspolizei die Abspracherapporte zwischen städtischer und kantonalen Kriminalpolizei seit der Inkraftsetzung von «URBAN Kapo» einseitig aufgekündigt wurden?
3. Ist der Regierungsrat der Meinung, in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 bestehe kein eigentliches Sicherheits- und/oder Drogenproblem?
4. Was unternimmt die Kantonspolizei konkret gegen die Betäubungsmittelkriminalität in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5?

5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass gemäss Kriminalstatistik seit der Umsetzung von «URBAN Kapo» ein Einbruch bei den Sicherstellungen von Heroin festzustellen ist? Wie viele Kilogramm wurden im Jahr 2001 sichergestellt? Wie war der Durchschnitt der letzten acht Jahre davor (ohne statistisch einmalige Grossereignisse)?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass gemäss Kriminalstatistik seit der Umsetzung von «URBAN Kapo» ein Einbruch bei den Verzeigungen wegen schweren Drogenhandels festzustellen ist?
7. Welche konkreten Effizienzsteigerungen und welche Einsparungen in Franken sind bisher durch die Realisierung von «URBAN Kapo» erzielt worden?
8. Wie beurteilt der Regierungsrat das Begehren der Stadt Zürich, eine Wirkungs- und Risikoanalyse durchzuführen, um allfällige Defizite in den polizeilichen Strukturen und Abläufen, die seit «URBAN Kapo» bestehen, zu beheben?
9. Welche Massnahmen sind vorgesehen, um die offenbar unterschiedlichen Auffassungen über die Sicherheitslücke in der Stadt Zürich zu bereinigen und diesbezüglichen Missverständnissen künftig vorzubeugen?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfragen Dr. Anna Maria Riedi und Bettina Volland, Zürich, sowie Jörg Kündig, Gossau, und Dr. Balz Hösly, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

Trotz verschiedener präventiver und repressiver städtischer Anstrengungen hat sich die Situation in den Kreisen 4 und 5 der Stadt Zürich im Laufe des vergangenen Jahres nicht verbessert. Der Drogenhandel zieht Drogendealer, Drogenkonsumenten, sich illegal in der Schweiz aufhaltende Personen und Randständige an. Gleichzeitig hat sich das Sexmilieu in den betroffenen Stadtgebieten ausgebreitet, und es besteht eine zunehmend enger werdende Vernetzung zwischen dem Sexgewerbe und dem Drogenhandel. Hinzu kommt, dass der Drogenstrassenhandel in der jüngeren Zeit vorwiegend von Personen betrieben wird, die ihre Ware verhältnismässig aufdringlich anbieten und aggressiv auftreten. Die Anhäufung all dieser Personen in den Stadtkreisen 4 und 5, aber auch die beschriebene Durchmischung von Sexgewerbe und Drogenhandel führen dazu, dass nicht nur die Drogen- und Freierszene, sondern auch die damit einhergehenden Nebenerscheinungen (herumliegende Spritzen, Verschmutzungen, Abfall, Lärm) grösser und sichtbarer geworden sind. Bei dieser Sachlage erstaunt nicht, dass sich Anwoh-

nende und Gewerbetreibende in ihrem Sicherheitsgefühl und in ihrer Lebensqualität beeinträchtigt fühlen. Dies, obwohl sich die derzeitige Situation im Zürcher Langstrassenquartier nicht vergleichen lässt mit den in früheren Jahren herrschenden Verhältnissen am Platzspitz oder etwa auf dem Lettenareal in Zürich.

Vor diesem Hintergrund hat der gemäss § 74 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung auf Stadtgebiet zuständige Zürcher Stadtrat von sich aus das Projekt «Langstrasse plus» in die Wege geleitet, an dem verschiedene Departemente der Stadtverwaltung beteiligt sind. Wie bereits in der Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 279/2002 ausgeführt, verfolgt dieses rein städtische Projekt das Ziel, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung für die ansässige Quartierbevölkerung grundlegend und nachhaltig zu verbessern. In der Zwischenzeit hat die Stadt Zürich am 2. Oktober 2002 über ein weiteres Massnahmenpaket zur Verbesserung der Sicherheit im Langstrassenquartier informiert. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit wird sie von der Kriminalpolizei des Kantons unterstützt.

Konkret geht es bei der Polizeiarbeit darum, einerseits mit möglichst dauerhafter uniformierter Polizeipräsenz dafür zu sorgen, dass auch in den betroffenen Stadtkreisen Ruhe und Ordnung eingehalten werden, andererseits aber auch mit gross angelegten polizeilichen Aktionen gezielt gegen den Drogenstrassenhandel und gegen die illegale Prostitution vorzugehen. Gleichzeitig sind Ermittlungen gegen diejenigen Personen anzustrengen, die im Hintergrund den Drogenstrassenhandel und die illegale Prostitution organisieren.

Auch nach der von Delegationen des Regierungsrates und Stadtrates von Zürich beschlossenen und mit dem Übertritt städtischer Polizeiangehöriger auf den 1. Januar 2001 in organisatorischer Hinsicht vollzogenen neuen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich verfügt Letztere über die personellen und operativen Mittel, um für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum auf Stadtgebiet zu sorgen. Insbesondere wurde die neue polizeiliche Aufgabenteilung gerade darauf ausgerichtet, dass die Stadtpolizei Zürich über diejenigen Mittel verfügt, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind, und es wurde ihr die erforderliche Handlungsmöglichkeit eingeräumt, gerade solche Probleme, wie sie sich nun im Gebiet der Langstrasse manifestieren, gezielt anzugehen.

Die Kantonspolizei hat bereits im Frühjahr 2001 zugesichert, dass sie die Stadtpolizei Zürich mit geeigneten Kräften unterstützen werde, falls deren Kapazitäten zur Erreichung einer nachhaltigen Verbesserung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den Kreisen 4 und 5 erschöpft sein sollten und falls sie um Unterstützung durch die Kantonspolizei nachsuchen werde (vgl. hierzu KR-Nr. 68/2001 und KR-Nr. 79/2001). Als Folge eines entsprechenden Gesuches haben die beiden Polizeikorps nun ein befristetes Langstrassen-Einsatzkonzept zur gemeinsamen und koordinierten Bekämpfung der akuten Drogen- und Sicherheitsproblematik in den Stadtkreisen 4 und 5 erarbeitet, das ab 21. Oktober 2002 umgesetzt wird. Gestützt darauf unterstützen kriminalpolizeiliche Kräfte der Kantonspolizei die Stadtpolizei Zürich in gezielten Aktionen gegen den Drogenhandel und -konsum sowie gegen die illegale Prostitution im Gebiet der Langstrasse.

Zur Sicherstellung der diesbezüglich notwendigen Absprachen und Informationen zwischen den beiden Polizeikorps nimmt ein Vertreter der städtischen Betäubungsmittelfahndung regelmässig an den 14-täglich stattfindenden Rapporten der spezialisierten Betäubungsmitteldienste der Kantonspolizei teil. Der Chef dieser Dienste der Kantonspolizei ist ausserdem stets an den halbjährlich durchgeführten interdepartementalen «Lagebeurteilungen Drogen» der Stadt Zürich anwesend, und er vertritt die Kantonspolizei seit dem Sommer 2002 im städtischen «Drogenstab», der für die operative Umsetzung der Geschäfte der Drogendelegation des Stadtrates verantwortlich ist. Besonders im Hinblick auf die in der Zwischenzeit von der Kantonspolizei Zürich der Stadtpolizei zugesagte Unterstützung im Bereich Langstrasse bestehen enge Kontakte zwischen den handelnden Organisationseinheiten. Auch auf Stufe Korpsführung sind diesbezüglich je nach Lage erforderliche sowie periodische Sitzungen vereinbart. Schliesslich haben sich die Polizeidirektorin des Kantons Zürich und die städtische Polizeivorsteherin geeinigt, zusammen mit den Kommandanten periodisch Besprechungen durchzuführen, um auch auf politischer Ebene den Informationsfluss sicherzustellen.

Selbstverständlich setzen die Spezialdienste der Kantonspolizei unabhängig von diesem gezielt auf die Stadtkreise 4 und 5 ausgerichteten Einsatzkonzept ihre übrigen, bereits bis anhin geleisteten Anstrengungen zur Bekämpfung vor allem der organisierten und bandenmässigen Betäubungsmittelkriminalität im ganzen Kantonsgebiet fort. Diese Anstrengungen der Spezialdienste der Kantonspolizei gegen den organisierten und bandenmässigen Drogenhandel sind in erster Linie darauf ausgerichtet, die verdeckten Strukturen des Drogenhandels zu erkennen, die beteiligten Personen zu ermitteln und in enger Zusammenarbeit mit

der Strafuntersuchungsbehörde rechtsgenügend zu überführen. Diese Verfahren weisen in vielen Fällen einen Bezug zur Stadt Zürich auf, weshalb die Spezialdienste der Kantonspolizei im Rahmen ihrer Ermittlungen gegen den organisierten Drogenhandel seit Einführung der neuen Aufgabenteilung mit der Stadtpolizei Zürich in den verschiedensten Stadtkreisen zahlreiche erfolgreiche Einsätze durchgeführt haben.

Die in den polizeilichen Ermittlungsverfahren sichergestellten Drogenmengen können nicht massgeblich sein für die Frage, ob sich die neue polizeiliche Aufgabenteilung für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität positiv auswirkt. In Verfahren gegen Drogenhändler aus den oberen Hierarchiestufen von Drogenhandelsorganisationen kommt es nicht selten vor, dass keine Drogen sichergestellt werden können. Reichen andere Beweismittel aus, können die Täter gleichwohl mit mehrjährigen Zuchthausstrafen bestraft werden. In den Ermittlungen gegen die im Drogenhandel tätigen Personen spielt die Menge der sichergestellten Drogen somit zwar eine wichtige, nicht aber die allein entscheidende Rolle, und der Erfolg der polizeilichen Tätigkeiten bemisst sich keineswegs nur an der Menge der sichergestellten Drogen. Die folgenden Zahlen sind deshalb in diesem Licht zu beurteilen. Im Kanton Zürich wurden seit 1994 jährlich durchschnittlich 173 Kilogramm Heroin sichergestellt, wobei im Jahr 1995 – zu einer Zeit also, als «Urban Kapo» noch nicht einmal diskutiert wurde – mit 71 Kilogramm die kleinste und im Jahr 1996 mit 279 Kilogramm die grösste Menge Heroin beschlagnahmt werden konnte. Diese Zahlen belegen, dass die Menge der polizeilich sichergestellten Drogen grossen Schwankungen unterworfen ist, die ihrerseits auf zahlreiche Faktoren – mitunter auch auf Zufälle – zurückzuführen sind.

Ähnliches gilt für die Zahlen aus der Kriminalstatistik im Betäubungsmittelbereich, die zwar durchaus geeignet sind, innerhalb eines längeren Zeitraums auf gewisse Tendenzen und Richtungen in bestimmten Gebieten hinzuweisen. Über eine kurze Zeitspanne betrachtet, vermögen sie jedoch nicht aufzuzeigen, ob sich die Wirksamkeit der Polizeiarbeiten gesteigert hat und sich die zu Grunde liegenden Organisationsstrukturen bewährt haben. Insbesondere ist zu beachten, dass gerade grössere und lang andauernde Ermittlungen in der Regel erst nach Verfahrensabschluss beziehungsweise Ende Jahr Eingang in die Statistik finden. Anzumerken ist weiter, dass sich die Ermittlungsarbeiten der Polizei im Kampf gegen die Betäubungsmittelkriminalität immer aufwendiger gestalten, weil gerade die Drahtzieher im Hintergrund wegen ihrer Zugehörigkeit zu gut strukturierten Drogenhandelsorganisationen über Kenntnisse von polizeilichen Ermittlungsmethoden und über die stets neuesten technischen Kommunikationsmittel verfügen. Da die

Drogendealer auf den Strassen gleichzeitig keine gesundheitlichen Risiken scheuen, wenn es darum geht, angesichts einer Polizeikontrolle Stoff verschwinden zu lassen («Kügelischlucker») und weil sie wissen, dass sie nur mit geringen Strafen zu rechnen haben, solange sie mit Kleinmengen angehalten werden, zeitigt das gesetzlich vorgesehene Strafmass für den Strassenhandel mit Drogen nur wenig generalpräventive Wirkung, was auch deren zunehmend aggressiveres Auftreten gegenüber den Ordnungskräften belegt.

Zahlenmässig ergibt sich Folgendes: Im Jahr 2001 wurden auf dem Gebiet der Stadt Zürich insgesamt 1883 Anzeigen wegen Handels mit Drogen registriert, was gegenüber dem Jahr 2000 (dem Jahr vor Umsetzung der neuen Aufgabenteilung) mit 1860 Anzeigen einem leichten Anstieg von 1,23% entspricht; die Zahl der (in den vorstehenden Angaben mit eingeschlossenen) schweren Drogendelikte im Sinne von Art. 19 Ziffer 2 des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG; SR 812.121) hat sich von insgesamt 718 Fällen im Jahr 2000 auf insgesamt 637 Verzeigungen im Jahr 2001 um 11,2% vermindert. Dabei ist anzumerken, dass das Kriterium des «schweren Falls» für die geleistete Polizeiarbeit wenig aussagekräftig ist, da oft erst im Nachhinein klar wird, ob dieses Kriterium erfüllt ist. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass von den erwähnten 637 Verzeigungen wegen schweren Drogenhandels im Jahre 2001 deren 278 von der Kantonspolizei erhoben wurden. Dies bedeutet, dass die Kantonspolizei die Anzahl der Anzeigen wegen Drogenhandels im Sinne von Art. 19 Ziffer 2 BetmG im Gebiet der Stadt Zürich gegenüber dem Vorjahr – wo sie in diesem Bereich 205 Anzeigen registriert hatte – um 35,6% gesteigert hat. Demgegenüber zeigte die Stadtpolizei Zürich im Jahr 2001 30% weniger Delikte wegen schweren Drogenhandels an als im Jahr 2000 (im Jahr 2000 waren es 513, im Jahr 2001 noch 359 Verzeigungen). Angefügt werden kann sodann, dass die Stadtpolizei Zürich in der Kriminalstatistik 2001 6,2% weniger Verzeigungen wegen Drogenkonsums aufweist, während die Kantonspolizei in diesem Deliktsbereich und bezogen auf das Gebiet der Stadt Zürich einen Anstieg um 42,5% verzeichnete, obwohl gerade diese Verzeigungen in erster Linie Ausdruck des sicherheitspolizeilichen Einsatzes zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sind.

Wie bereits erwähnt, sind diese Zahlen nur beschränkt geeignet, die tatsächlichen Verhältnisse im Drogenbereich aufzuzeigen. Ebenso wenig sind sie geeignet, über die Wirksamkeit der neuen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung Auskunft zu geben. Dieser Aufgabenteilung liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Kantonspolizei mit ihren Spezialdiensten kantonsweit komplexe Delikte bearbeitet, unabhängig vom Tatort in der Stadt Zürich oder in einer der drei Polizeiregionen ausser-

halb der Stadt Zürich. Entsprechend den drei Polizeiregionen soll die Stadtpolizei Zürich auf Stadtgebiet als vierte Polizeiregion die polizeiliche Grundversorgung sicherstellen, wobei sie die Mittel behalten hat, um stadtspezifische Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit der Betäubungsmittelszene, Jugendproblemen und Milieuproblematik zu bewältigen. Diese Aufgabenteilung soll eine gesetzliche Verankerung erfahren, die nach dem Verzicht auf eine spezialgesetzliche Regelung im Rahmen des Polizeiorganisationsgesetzes erfolgen soll. Auch der Zürcher Stadtrat hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass er zu dieser unter «Urban Kapo» bekannt gewordenen Aufgabenteilung steht. Allerdings bestehen noch immer gewisse Differenzen bei der Frage, ob sich aus den spezifischen Sicherheitsproblemen in der Stadt Zürich über die in den sonstigen Polizeiregionen hinausgehende kriminalpolizeiliche Ermittlungskompetenzen ergeben sollen. Dessen ungeachtet ist die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung mit der Stadt Zürich, die sich mit dem Regionenmodell der Kantonspolizei Zürich wie mit dem gesamtschweizerischen Projekt «Polizei XXI», das ebenfalls zwischen Grundversorgung und Spezialdiensten unterscheidet, eine gute, praktikable und zukunftsgerichtete Lösung. Sie erlaubte die Eliminierung von Doppelspurigkeiten zwischen kantonalen Spezialdiensten und städtischen Fachgruppen und die Schaffung von einheitlichen Ansprechpartnern gegenüber den Strafuntersuchungsbehörden. Der Regierungsrat verschliesst sich nicht dem Anliegen, nach vollständiger Umsetzung der neuen Aufgabenteilung, deren Ergebnisse einer Analyse zu unterziehen. Es ist indessen unabdingbar, dass vorgängig die wenigen noch offenen Fragen um die Aufgabenteilung geklärt und umgesetzt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi