

Sitzung vom 16. März 2016

**211. Anfrage (Schaffung einer Einheits- oder Teil-Einheitspolizei
im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Daniel Frei, Niederhasli, René Isler, Winterthur, und Daniel Schwab, Zürich, haben am 14. Dezember 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich sind nebst der Kantonspolizei zahlreiche kommunale Polizeiorganisationen tätig, von der grossen Stadtpolizei Zürich bis zur kleinen Gemeindepolizei. Die jeweiligen Kompetenzen und Zuständigkeiten sind im Polizeiorganisationsgesetz geregelt. In den vergangenen Jahren wurde die Zusammenarbeit zwischen diesen verschiedenen Polizeiorganisationen gezielt ausgebaut: Bei der Aus- und Weiterbildung, bei der Infrastruktur, bei der Kommunikation und bei Einsätzen. Es stellt sich daher die Frage, ob anstelle zahlreicher separater Organisationsstrukturen im Sinne einer Synergienutzung nicht eine gemeinsame Polizei unter dem Dach der Kantonspolizei gebildet werden müsste. Denkbar wäre eine Einheitspolizei für den gesamten Kanton, denkbar wäre ebenso eine Teil-Einheitspolizei mit Ausklammerung der grossen Städte Zürich und Winterthur, die über grosse Korps verfügen. Im Jahr 2001 lehnte das Stimmvolk die Schaffung einer kantonalen Einheitspolizei ab. Seither sind etliche Jahre vergangen, in denen sich die Polizeilandschaft sowie die sicherheitspolitische Lage stark verändert haben. Insbesondere in den Gemeinden ist der Bedarf nach polizeilicher Präsenz gestiegen, wodurch verschiedene kommunale Polizeiorganisationen ausgebaut oder neu gegründet worden sind.

Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Schaffung einer Einheitspolizei für den ganzen Kanton Zürich?
2. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Schaffung einer Teil-Einheitspolizei
 - ohne die Städte Zürich und Winterthur?
 - ohne die Stadt Zürich?
3. Welche Vor- und Nachteile sieht der Regierungsrat bei der Schaffung einer Einheits- oder einer Teil-Einheitspolizei?

4. Könnten bei der Schaffung einer Einheits- oder einer Teil-Einheitspolizei alle kommunalen Polizistinnen und Polizisten übernommen bzw. in die Kantonspolizei integriert werden?
5. Was würde der Regierungsrat bei der allfälligen Schaffung einer Einheits- oder Teil-Einheitspolizei unternehmen, damit die teils heute noch vorhandenen, grossen Ausbildungs- und Aufgabenunterschiede zwischen den verschiedensten Polizeikorps verringert oder gar aufgehoben werden könnten?
6. Welche Alternativen sieht der Regierungsrat zur Schaffung einer Einheits- oder Teil-Einheitspolizei, um eine optimale enge Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergien zu ermöglichen?
7. Wie schätzt der Regierungsrat die finanziellen Auswirkungen in Bezug auf die Schaffung einer Einheitspolizei oder einer Teil-Einheitspolizei ein?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Frei, Niederhasli, René Isler, Winterthur, und Daniel Schwab, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

In der Schweiz werden die Polizeihöhe und damit auch die Kompetenz für die Polizeiorganisation grundsätzlich den Kantonen zugeordnet. Die gegenwärtige schweizerische Polizeilandschaft stellt sich äusserst vielfältig dar. Die in den einzelnen Kantonen bestehende Polizeiorganisation ist historisch gewachsen und wird von verschiedenen Faktoren wie Geschichte, Topografie oder politische Struktur geprägt. Traditionsgemäss ist in kleinen Kantonen häufig nur eine einzige Polizei im Einsatz. Demgegenüber sind bei Kantonen, die über urbane Zentren verfügen, oftmals zweistufige Organisationsformen mit einer Kantonspolizei und daneben Gemeinde- und/oder Stadtpolizeien anzutreffen. In den vergangenen Jahren haben mehrere Kantone ihre Polizeiorganisation insofern geändert, als sie zu einer sogenannten Einheitspolizei übergegangen sind. Im Kanton Bern beispielsweise wurde unter anderem die Stadtpolizei Bern weitgehend organisatorisch unverändert als neue Stadt-Einheit in die Kantonspolizei («Police Bern») integriert. Der Begriff «Einheitspolizei» ist allerdings wenig aussagekräftig, da die von diesem erfassten Polizeimodelle untereinander erhebliche Unterschiede aufweisen. Allgemein wird unter «Einheitspolizei» eine Organisationsform verstanden, die eine überwiegende oder vollständige Zentralisierung von polizeilichen Aufgaben und Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene zulasten entsprechen-

der Strukturen auf kommunaler oder regionaler Ebene vorsieht (vgl. dazu Jan Scheffler, Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer?, in Sicherheit & Recht 2/2012, S. 87 ff.). In mehreren Kantonen wurde aber auch bewusst an einem zweistufigen Modell mit eigenen Gemeindepolizeien festgehalten und die Bildung einer Einheitspolizei ausdrücklich abgelehnt. So haben auch die Zürcher Stimmberechtigten 2001 die Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich» mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 64,8% abgelehnt. Ferner gibt es auch Kantone, die bei der Polizeiorganisation eine «Zwischenlösung» getroffen haben. Im Kanton Schaffhausen beispielsweise besteht trotz Einheitspolizei neben der Kantonspolizei eine Verwaltungspolizei Schaffhausen (seit 1. Januar 2016 neu: Stadtpolizei Schaffhausen) sowie eine selbstständige Stadtpolizei Stein am Rhein.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich bei der Polizeiorganisation in den Kantonen kein einheitliches Modell durchgesetzt hat. Jede der in der Praxis anzutreffenden Organisationsformen verfügt über Vor- und Nachteile; eine überragende bzw. eine einzig richtige Lösung lässt sich nicht ausmachen. Soweit der Wille zur konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen besteht, erweisen sich alle Modelle als praktikabel, wobei als Grundsatz immerhin gelten dürfte, dass sich Doppelspurigkeiten am ehesten vermeiden lassen, wenn Spezialaufgaben zentral erfüllt werden. Bei der Wahl der Polizeiorganisation handelt es sich somit in erster Linie um einen politischen Entscheid der betroffenen Gemeinwesen.

Zu Fragen 1 und 2:

Die heutige Struktur des Polizeiwesens im Kanton Zürich ist durch das Nebeneinander von Kantonspolizei einerseits und den verschiedenen Stadt- und Gemeindepolizeien andererseits gekennzeichnet. Die konkrete Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Polizeikörpern wird dabei im Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1) genau festgelegt. Neben den Städten Zürich und Winterthur (je mit eigener Stadtpolizei) verfügen im Kanton Zürich weitere 65 Gemeinden über eine eigene Kommunalpolizei oder werden von einer solchen betreut. Damit sind rund 80% der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons in einer Gemeinde mit einer kommunalen Polizei ansässig. Die Kantonspolizei ist verpflichtet, die kommunalen Polizeien bei deren Aufgabenerfüllung zu unterstützen (vgl. § 24 POG).

Bei Gemeinden, die über keine eigene kommunale Polizei verfügen oder die ihre polizeilichen Aufgaben nicht umfassend wahrnehmen, erfüllt an deren Stelle die Kantonspolizei die kommunalen polizeilichen Aufgaben (vgl. § 3 Abs. 2 POG). In diesem Fall ist der Kantonspolizei eine – allerdings sehr bescheidene – pauschale Entschädigung zu entrichten, die

nach den in der Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben vom 6. Juli 2005 (LS 551.102) festgelegten Grundsätzen berechnet wird. Der Aufwand der Kantonspolizei für die Erfüllung dieser Aufgabe steht in einem derartigen Missverhältnis zu den Entschädigungspauschalen, dass sich eine Überprüfung und Anpassung aufdrängt.

Die Zentralisierung von polizeilichen Aufgaben und Strukturen auf kantonaler Ebene – unabhängig davon, ob diese umfassend oder unter Ausklammerung der Städte Winterthur und Zürich bzw. der Stadt Zürich stattfände – würde eine Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes erfordern. Die Schaffung einer «Teil-Einheitspolizei» wäre dabei nicht von vornherein ausgeschlossen, da die Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur im Vergleich zu anderen Schweizer Korps eine Grösse aufweisen, die einen selbstständigen Weiterbestand in jedem Fall zulassen würde.

Im Kanton Zürich haben die zahlreichen Gemeinde- und Stadtpolizeien Tradition und sind in der Bevölkerung verankert. Die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und den kommunalen Polizeikorps ist langjährig eingespielt und funktioniert in den bestehenden gewachsenen Strukturen gut. Dies belegt nicht zuletzt der Umstand, dass die Kriminalität im Kanton Zürich in den letzten Jahren abgenommen hat und sich derzeit auf dem tiefsten Stand seit 30 Jahren befindet. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Kanton Zürich werden heute zweifellos auf hohem Niveau sichergestellt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine Änderung der kantonalen Polizeiarchitektur in erster Linie von den davon betroffenen Städten und Gemeinden ausgehen müsste. In den vergangenen Jahren haben sich allerdings mehrere politische Behörden im Kanton Zürich klar gegen eine kantonale Einheitspolizei ausgesprochen. So haben sowohl der Stadtrat von Zürich am 14. September 2011 (Beantwortung der Anfrage GR Nr. 2011/162, Th. Marthaler, betreffend Schaffung einer Einheitspolizei im Kanton Zürich) als auch der Stadtrat Winterthur am 10. Juni 2015 (Beantwortung der Interpellation GGR-Nr. 2014/115, Ch. Baumann, betreffend Auswirkungen einer Überführung der Stadt- in die Kantonspolizei oder von Teilbereichen davon) eine Neuorganisation der Polizeistrukturen und damit die Integration der jeweiligen Stadtpolizei in die Kantonspolizei Zürich ausdrücklich abgelehnt. Zum gleichen Schluss kam zudem der Gemeinderat der Stadt Dietikon, der den Vorschlag, eine Behördeninitiative zwecks Einführung einer kantonalen Einheitspolizei einzureichen, am 28. August 2008 verwarf.

Zu Frage 3:

Die Vor- und Nachteile, die sich aus einer Zentralisierung der Polizeiorganisation auf kantonaler Ebene ergeben würden, hängen stark von der konkreten Ausgestaltung der gewählten Organisationsform ab. Allgemeingültige Aussagen können dazu kaum gemacht werden. Die Bewältigung der polizeilichen Aufgaben durch ein einziges kantonales Polizeikorps vereinfacht zweifellos die interne Zusammenarbeit, da dadurch Schnittstellen zwischen den einzelnen polizeilichen Akteuren vermindert werden können. Weitere positive Effekte, die im Allgemeinen beim Wechsel zu einer «Einheitspolizei» erwartet werden, sind vor allem eine klarere und einfachere Kompetenzordnung sowie eine Verringerung von möglichen Doppelspurigkeiten.

Allerdings wäre es illusorisch anzunehmen, dass mit der Einführung eines «Einheitspolizei»-Modells die Schnittstellenproblematik gänzlich wegfallen würde. Je nach konkreter Ausprägung des Organisationsmodells können sich nämlich andere Schnittstellen und teilweise sogar schwierige Kompetenzabgrenzungen ergeben. Insbesondere besteht auch eine neue Schnittstelle zu den verwaltungspolizeilichen Aufgaben, die in der Regel bei den Gemeinden verbleiben (z. B. Markt- und Gewerbepolizei). Schwierigkeiten bei einem «Einheitspolizei»-Modell liegen zudem bei der politischen Steuerung durch die Behörden. Während die politische Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Gemeindegebiet weiterhin den Gemeinden obliegt, stehen ihnen im Wesentlichen keine eigenen Mittel mehr zur Verfügung, um diese Aufgabe zu erfüllen. Eine Vereinheitlichung der Polizeistrukturen hätte zur Folge, dass die Möglichkeiten der Gemeinden zur strategischen Einflussnahme auf die operative Polizeiarbeit eingeschränkt würden, beispielsweise bei der Festlegung von Schwerpunkten bei der Patrouillentätigkeit auf ihrem Gemeindegebiet. Besonders augenfällig zeigt sich diese Problematik im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Veranstaltungen und politischen Kundgebungen. Auf der einen Seite würde es weiterhin der betroffenen Gemeinde zustehen, über die Erteilung der erforderlichen Bewilligung und deren Rahmenbedingungen zu befinden. Auf der anderen Seite würde es neu in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen, den von der Gemeinde getroffenen Entscheid operativ umzusetzen und dabei sowohl Einsatztaktik als auch Umfang der zur Verfügung gestellten Einsatzkräfte festzulegen. Eine vollständige oder teilweise Kantonalisierung der Polizeiorganisation brächte es somit mit sich, dass politische Verantwortlichkeiten und operative Zuständigkeiten auf dem Gemeindegebiet auseinanderklaffen können. In der Praxis haben denn auch die Kantone mit vereinheitlichten Polizeistrukturen unterschiedliche Lösungsansätze entwickelt, um die kantonale und kommunale politische Steuerung besser zu koordinieren.

Zu Fragen 4 und 5:

Da bei der Schaffung einer «Einheitspolizei» oder «Teil-Einheitspolizei» die bisherigen gemeindepolizeilichen Aufgaben ganz oder zumindest teilweise auf die Kantonspolizei übergangen, würde bei dieser der Bedarf an personellen Mitteln deutlich ansteigen, weshalb sie auf bisheriges Personal der Kommunalpolizeien angewiesen wäre. Gemäss geltender Rechtslage ist die Übernahme von Polizistinnen und Polizisten der kommunalen Polizeien durch die Kantonspolizei grundsätzlich möglich. § 12 Abs. 1 der Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (KapoV; LS 551.11) bestimmt unter anderem, dass genügend ausgebildete aktive Angehörige anderer Polizeikorps in das Korps der Kantonspolizei aufgenommen werden können, sofern sie die Aufnahmebedingungen erfüllen. Was die erforderliche Ausbildung anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass die Angehörigen der kommunalen Polizeikorps aufgrund der schweizweiten Harmonisierung der Polizeiausbildung bereits heute eine Polizeischule durchlaufen sowie die eidgenössische Berufsprüfung bestanden haben müssen, um den geschützten Berufstitel «Polizist/Polizistin» tragen zu dürfen. Abhängig davon, welche Laufbahnmöglichkeiten den Polizistinnen und Polizisten, die aus den kommunalen Korps stammen, offenstehen sollen, müsste allenfalls die erfolgreiche Absolvierung einer Zusatzausbildung verlangt werden. Dies wäre jeweils im Einzelfall zu prüfen.

Zu Frage 6:

Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeien findet bereits heute in der Praxis statt. Das Polizeiorganisationsgesetz schreibt denn auch ausdrücklich vor, dass die Kantonspolizei die Koordinationsbestrebungen der Gemeinden im Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Beschaffungswesen unterstützt (§ 26 Abs. 1 POG). Die Kooperation und der Austausch zwischen den verschiedenen Zürcher Polizeikorps wurden in den vergangenen Jahren laufend intensiviert. In zahlreichen Tätigkeitsfeldern werden heute Synergien genutzt. Dies zeigt sich beispielsweise bei der gemeinsamen Beschaffung von Ausrüstungsmaterial, Uniformen und Logistik, der Verwendung gemeinsamer Einsatzmittel (z. B. polizeiliches Rapportierungssystem POLIS, Funknetz Polycom) oder der Durchführung von Einsatztrainings der Kantonspolizei unter Teilnahme von Angehörigen der Kommunalpolizeien (z. B. Ausbildung im Bereich der Amok-Bewältigung). Teilweise werden Polizeiposten der Kantonspolizei und der Gemeindepolizeien örtlich in gleichen Gebäulichkeiten untergebracht oder sogar örtlich zu einer einzigen Dienststelle zusammengelegt.

In den letzten Jahren konnten zudem bedeutende Fortschritte in Bezug auf die institutionalisierte Zusammenarbeit erzielt werden. Insbesondere wurden die bisherigen Polizeischulen der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Zürich zusammengeführt. Seit dem 1. April 2012 erfolgt die Grundausbildung der angehenden Polizistinnen und Polizisten im Kanton Zürich in der Zürcher Polizeischule (ZHPS), die gemeinsam von der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich betrieben wird (§ 26a POG). Eine weitere, als gelungen zu bezeichnende Zusammenlegung fand im Bereich der Forensik statt. Im März 2010 wurde das Forensische Institut Zürich (FOR) gebildet, das die Kriminaltechnische Abteilung der Kantonspolizei Zürich und den Wissenschaftlichen Dienst der Stadtpolizei Zürich vereinte. Weiteres Beispiel für eine erfolgreiche korpsübergreifende Zusammenarbeit stellt das Ende 2013 neu geschaffene Kompetenzzentrum «Cybercrime» dar. In enger Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaften, der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Zürich wird dort koordiniert gegen die Internet- und Computerkriminalität vorgegangen.

Nach Ansicht des Regierungsrates hat sich der bisherige Weg einer intensiven und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeien als praxistauglich erwiesen und bewährt. Der Regierungsrat ist selbstverständlich offen für Optimierungen der bisherigen Organisationsstrukturen und für weitergehende und vertiefte Kooperationsformen, um zusätzliche Synergiepotenziale ausschöpfen zu können. Der Anstoss für die Schaffung einer wie immer gearteten «Einheitspolizei» müsste jedoch von den betroffenen Städten und Gemeinden ausgehen.

Zu Frage 7:

Die finanziellen Auswirkungen, die mit einem «Einheitspolizei»-Modell verbunden wären, hängen von der konkreten Ausgestaltung des gewählten Organisationsmodells ab. Ohne dieses zu kennen, lassen sich die zu erwartenden Kosten nicht quantifizieren. Ob die Einführung einer «Einheitspolizei» längerfristig zu einer Kostenersparnis insbesondere bei den Gemeinden führt, ist zumindest fraglich (vgl. Scheffler, a. a. O., S. 98). Die Entwicklung der Sicherheitskosten insgesamt wird weit mehr von anderen Faktoren bestimmt als von der Wahl des Polizeiorganisationsmodells. Sicher wäre, dass der Übergang von einem zweistufigen zu einem zentralisierten Modell ein langjähriges Projekt erfordern würde, bei dem mit erheblichen Projekt- und Startkosten zu rechnen wäre. Zum Vergleich: Im Kanton Bern fiel im Zusammenhang mit der Integration der

Polizeikorps der Gemeinden in die Kantonspolizei ein erheblicher zweistelliger Millionenbetrag an. Bei der Schaffung einer Zürcher «Einheitspolizei» wäre zudem die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden noch offen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi