

4464

KR-Nr. 110/2005

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 110/2005 betreffend
Kosteneinsparungen bei der Kantonspolizei
ohne Beeinträchtigung der Sicherheit**

(vom 9. Januar 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 6. Februar 2006 folgendes von Kantonsrätin Dr. Regine Sauter, Zürich, Kantonsrat Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Kantonsrätin Regula Thalmann-Meyer, Uster, am 18. April 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltgleichgewicht 2006 beabsichtigten Massnahmen aufzulisten sowie aufzuzeigen, wie die geplanten Einsparungen bei der Kantonspolizei Zürich dazu genutzt werden können, organisatorische Erneuerungen vorzunehmen, so dass die Sicherheit für die Zürcher Bevölkerung gewährleistet bleibt. Dabei sind auch Erkenntnisse umzusetzen, wie sie die Wissenschaft für die heutige Polizeiarbeit liefert.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Gemäss Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) ist die Kantonspolizei Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei für den ganzen Kanton (§ 11 Abs. 1). Im Bereich des Flughafens sind die polizeilichen Aufgaben Sache der Kantonspolizei. Dementsprechend gliedert sich die Kantonspolizei in die spezialisierten Hauptabteilungen Kriminalpolizei, Sicherheitspolizei, Verkehrspolizei und Flughafenpolizei, in die dezentral die Grundversorgung sicherstellende Hauptabteilung Regionalpolizei, in den Kommandobereich mit den Abteilungen Personelles, Ausbildung, Polizeipsychologie, Logistik,

Organisation (Informatik) und Technische Abteilung sowie in die Informationsabteilung.

Vorbehältlich der Zuständigkeiten der Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur stellt die Kantonspolizei die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher. Sie bearbeitet komplexe Strafrechtsfälle sowie die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren (§ 13 POG). Die kriminalpolizeiliche Ermittlungstätigkeit, zu der aufwendige Einvernahmen gehören, bildet einen unerlässlichen Teil der Strafverfolgung und darf nicht mit «administrativen Arbeiten» gleichgesetzt werden.

§ 4 der Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11) verlangt, dass sich die Organisation der Kantonspolizei unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte nach den polizeitaktischen Erfordernissen richtet. Diese Erfordernisse ergeben sich auf Grund umfassender Lagebeurteilungen. Im verkehrspolizeilichen Bereich ergibt sich diese unter anderem aus der Verkehrsunfallstatistik, die rückblickend einen Überblick über das Unfallgeschehen gibt und prognostisch Daten für die Unfallprävention liefert. Im Bereich der Kriminalität liefert die Kriminalstatistik Zahlen über Tatverdächtige und ermöglicht prospektiv Aussagen über die zu erwartende Kriminalität. Wichtige Instrumente sind auch der 14-täglich erscheinende kriminalpolizeiliche Lagebericht und der wöchentlich erscheinende Lagebericht der Flughafenpolizei, die es ermöglichen, das Kriminalitätsgeschehen rasch zu analysieren und entsprechend repressive, aber auch präventive Massnahmen zu treffen. § 7 POG und §§ 3 ff. des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; ABl. 2007, 667), über das am 24. Februar 2008 abgestimmt wird, anerkennen die Bedeutung der Prävention und zählen sie mit der Repression zu den Aufgaben der Polizei.

Bei allen Reorganisationsanpassungen, strukturellen Optimierungen, Umsetzung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse, aber auch Sparmassnahmen, muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Lohn- und Lohnnebenkosten über drei Viertel des Gesamtaufwandes der laufenden Rechnung der Kantonspolizei ausmachen. Namhafte Einsparungen sind deshalb nicht möglich, ohne die Personalkosten anzutasten. Die Vorgaben des Sanierungsprogramms 04 konnten deshalb nur erreicht werden, indem neben einer Verminderung des Sachaufwandes um 7,6 Mio. Franken und verschiedenen Ertragssteigerungen der Personalbestand des Polizeikorps und der Flughafensicherheitspolizei um 44 Personaleinheiten und des Zivilpersonals um 30 Personaleinheiten verkleinert wurde. Langfristige Auswirkungen haben diese Kürzungen insoweit, als sie auf dem Weg einer gedrosselten Rekrutierung erfolgten (vgl. Bericht und Antrag des Re-

gierungsrates an den Kantonsrat zum dringlichen Postulat KR-Nr. 103/2005 betreffend Vollbesetzung der Aspirantenkurse der Kapo auf das Jahr 2006 vom 10. Mai 2006). So entstandene Lücken können über Jahre nicht geschlossen werden, da ausgebildete Polizistinnen und Polizisten an sich nicht auf dem freien Stellenmarkt rekrutiert werden können. Diese Sparmassnahmen führten dazu, dass die Annäherung des Korpsbestandes an den Sollbestand nicht erfüllt ist (vgl. Beantwortung vom 18. Juli 2007 der Anfrage KR-Nr. 124/2007 betreffend Verbesserung der Sicherheit im Kanton Zürich). Dieser Sollbestand ist in der vom Kantonsrat genehmigten Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11) festgeschrieben und liegt bei 1727 vereidigten Korpsangehörigen (einschliesslich Offiziere). In der Beantwortung vom 18. Juli 2007 hat der Regierungsrat die Differenzen zu diesem vom Kantonsrat bewilligten Sollbestand für die letzten Jahre aufgezeigt. Mit dieser Differenz zum Sollbestand steht die Kantonspolizei nicht allein. Es ist davon auszugehen, dass in der Schweiz ein Unterbestand von 800 bis 1000 Polizistinnen und Polizisten vorliegt. Die Lücke im Personalbestand wird verschärft durch den Umstand, dass die Kantonspolizei in den letzten Jahren mit neuen, zeitaufwendigen Aufgaben belastet wurde, die keine Aufstockung des Sollbestandes zur Folge hatten. Zu erwähnen sind z. B. die Anwendung des Gewaltschutzgesetzes und von den Staatsanwaltschaften an die Polizei delegierte Untersuchungshandlungen.

Es geht im Folgenden darum, aufzuzeigen, wie die Kantonspolizei mit organisatorischen Anpassungen (Ziff. 2.), durch Zusammenarbeit mit polizeilichen und anderen Partnern (Ziff. 3.), Massnahmen im Personalbereich (Ziff. 4.) und Massnahmen zur Qualitätssicherung (Ziff. 5) Anstrengungen zur laufenden Optimierung im Dienst der Sicherheit trotz knapper finanzieller Mittel unternommen hat.

2. Organisatorisches

Der gesamten Organisation der Kantonspolizei liegt das Ziel zu Grunde, zwischen der durch «Allrounder» sicherzustellenden Grundversorgung und von Spezialistinnen und Spezialisten zu erbringenden Spezialaufgaben zu unterscheiden. Gleichzeitig wurden in der Kriminalpolizei, der Sicherheitspolizei und der Verkehrspolizei Mittel geschaffen, die es erlauben, örtlich und zeitlich Schwergewichte zu bilden. Zu nennen sind in der Kriminalpolizei der Fahndungs- und Aktionsdienst, in der Sicherheitspolizei der Sicherheitspolizeiliche Einsatzdienst und in der Verkehrspolizei der Verkehrspolizeiliche Einsatzdienst. Die Schwergewichtsbildung ist ein erfolgreicher Grundsatz der taktischen

Führung und findet heute in § 11 Abs. 2 POG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen der zentral tätigen Spezialdienste erfolgten laufend Anpassungen an die sich verändernde Kriminalitätslage. Zu erwähnen ist beispielsweise die heutige Gliederung der Spezialabteilung I in die spezialisierten Dienste «Betrug/Wirtschaftsdelikte», «Computer-Wirtschaftsdelikte», «Geldwäscherei/Wirtschaftsdelikte», «Delikte im Zahlungsverkehr» und «Versicherungsbetrug/Leasingdelikte». Zur Effizienzsteigerung zentralisiert wurden seit 2005 auch alle Präventionskampagnen der Kantonspolizei.

Eine wesentliche organisatorische Verbesserung wurde auch bei der (dezentralen) Grundversorgung erzielt, indem die Stützpunkte der Verkehrspolizei und die Polizeiposten der früheren «Bezirkspolizei» unter einheitlicher Führung in der neuen Hauptabteilung «Regionalpolizei» zusammengefasst wurden. Die drei Regionalabteilungen Winterthur/Unterland (RWU), See/Oberland (RSU) und Limmattal/Albis (RLA) stellen in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Polizeien die Grundversorgung sicher.

Entsprechend den heutigen Bedürfnissen der Bevölkerung und ihrer erhöhten Mobilität erfolgte in den letzten Jahren schrittweise eine Konzentration der Polizeiposten, ohne indessen die Zahl der dort beschäftigten Polizeiangehörigen zu senken. Für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich daraus der Vorteil, dass Polizeiposten weit regelmässiger geöffnet sind.

Die polizeiliche Schwergewichtsbildung findet heute eine zusätzliche Grundlage in der vom Regierungsrat am 4. Oktober 2006 festgelegten «Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung». Diese legt für Staatsanwaltschaften und Polizei gemeinsam geltende Schwerpunkte fest. Neben den bereits funktionierenden Schwerpunkten der Betäubungsmittelkriminalität und der Bekämpfung der Auswüchse im Strassenverkehr zählen dazu die verstärkte Bekämpfung der Einbruchskriminalität, der Wirtschaftskriminalität, des Hooliganismus und der Jugendkriminalität.

3. Partnerschaften

Eine traditionell enge Zusammenarbeit besteht zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft, und zwar zwischen der Regionalpolizei und den dezentralen Staatsanwaltschaften einerseits, zwischen Spezialdiensten der Kriminalpolizei und spezialisierten Staatsanwaltschaften andererseits. Als grosser Vorteil erweist sich die Tatsache, dass heute auch die Staatsanwaltschaften analog den Regionen der Kantonspoli-

zei gegliedert sind und zum Teil örtliche Zusammenlegungen erfolgen konnten. Ein eigentlicher Meilenstein in der Zusammenarbeit wird der Bezug des Polizei- und Justizzentrums in Zürich sein.

Ebenso wichtig ist die Zusammenarbeit mit Stadt- und Gemeindepolizeien, wofür das POG die rechtliche Grundlage liefert. Von grosser Bedeutung ist die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen, wozu namentlich das Datenbearbeitungs- und Informationssystem POLIS zählt (vgl. Verordnung vom 13. Juli 2005, LS 551.103). Wichtig für die künftige Zusammenarbeit wird sodann das künftige Funksystem «POLYCOM» sein, das von allen Polizeien, aber auch von den Partnern des Bevölkerungsschutzes genutzt werden kann. Der Zusammenarbeit mit Stadt- und Gemeindepolizeien dienen sodann Absprachen und Rapporte im täglichen Dienst. Eingebunden in die Zusammenarbeit sind aber auch die politischen Vorgesetzten der Stadt- und Gemeindepolizeien, beispielsweise durch jährliche Informationsveranstaltungen mit den Polizeivorständen.

Zahlreiche Probleme, mit denen sich die Polizei bei ihrer Aufgabenerfüllung konfrontiert sieht, können nicht allein mit polizeilichen Mitteln gelöst werden. Die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen von Bund, Kanton und Gemeinden ist deshalb selbstverständlich. Beispielhaft seien hier die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch der dezentral tätigen Mitarbeitenden des Jugenddienstes mit den örtlichen Schul- und Sozialbehörden.

Namentlich im Zusammenhang mit der Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse ist die Zusammenarbeit mit nichtpolizeilichen Partnern von Bedeutung. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Neuregelung einer kantonalen Führungsorganisation (KFO). Dabei arbeiten bei grossen Ereignissen Ämter verschiedener Direktionen unter der Leitung der Kantonspolizei zusammen.

Spezifisch auf die Bedürfnisse des Flughafens ausgerichtet ist das Projekt «Einsatzführung Flughafenpolizei», das mehr Wirkung an der Front im Alltag und bei besonderen Ereignissen – in Zusammenarbeit mit den Flughafenpartnern – anstrebt.

4. Personelles

Seit Jahrzehnten ist die Kantonspolizei bestrebt, Polizeiangehörige nur für Aufgaben einzusetzen, für die eine Polizeiausbildung tatsächlich erforderlich ist. Besonders zu erwähnen ist der Aufbau des Personalkörpers «Sicherheitsassistenten», dem heute der Betrieb des Polizeigefängnisses und der gesamte Arrestantentransport obliegt. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage hierfür findet sich in § 5 POG.

Da es sich beim Polizeiberuf faktisch um einen Monopolberuf handelt, der im Regelfall bis zur Pensionierung ausgeübt wird, kommt der sorgfältigen Rekrutierung eine zentrale Bedeutung zu. Diese Rekrutierung erfolgt heute in Aufnahmeprüfungen unter Beizug eines Sportarztes und in Assessments in Zusammenarbeit mit dem Institut für Angewandte Psychologie (IAP).

Künftige Angehörige des Polizeikorps und der Flughafensicherheitspolizei absolvieren sodann gemeinsam eine völlig einheitliche Ausbildung, die mit dem Erwerb des eidgenössischen Fähigkeitsausweises abschliesst.

Um die Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen, ist die Weiterbildung sehr wichtig. Für die weitere Laufbahn wird den Polizistinnen und Polizisten deshalb ein grosses internes und externes Ausbildungsangebot zur Verfügung gestellt. Dabei wird das Angebot der internen Schulung in Fach-, Methoden-, Selbst- und Sozialkompetenz ergänzt durch die internen Schulungen der kantonalen Verwaltung. Die Kantonspolizei Zürich pflegt sodann mit verschiedenen inländischen und ausländischen Polizeiorganisationen einen gegenseitigen Stage-Austausch. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erhalten weiter die Möglichkeit, ihre fachspezifischen Kenntnisse an in- und ausländischen Bildungsstätten zu erweitern und neue Kenntnisse und Erfahrungen zu sammeln.

Polizeiangehörige des mittleren Kadern besuchen den dreiwöchigen Führungslehrgang II des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI). Kaderangehörige der Kantonspolizei besuchen sodann jährlich Fortbildungsveranstaltungen an deutschen Bildungsinstituten (Bundeskriminalamt, Akademie der Polizei Baden-Württemberg, Fachhochschule für Polizei usw.).

Alle Offiziere absolvieren einen zweijährigen berufsbegleitenden Führungslehrgang III des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI), einzelne sodann funktionsbezogene Lehrgänge oder Stages im Ausland (FBI-Academy, Royal Canadian Mountain Police, Police Nationale in Frankreich usw.).

Sowohl Kader als auch ausgewählte Fachspezialistinnen und -spezialisten aus unterschiedlichsten Abteilungen und Dienststellen sind in nationalen und internationalen Gremien und Arbeitsgruppen als ständige Mitglieder vertreten. Ebenso werden mit Beteiligung der Kantonspolizei im In- und Ausland Sachbearbeiterkonferenzen und Workshops durchgeführt. Erkenntnisse über neue Techniken erwerben sich Angehörige der Kantonspolizei auch durch den Besuch von Konferenzen und anderen Veranstaltungen.

Neben der zielgerichteten Ausbildung ist der den Bedürfnissen entsprechende Personaleinsatz ein ständiges Ziel der Kantonspolizei. So wurden im Einklang mit organisatorischen Anpassungen die Einsatzzeiten der Mitarbeitenden in der Einsatzzentrale an die auf Grund von Statistiken erhobenen Spitzenzeiten der Beanspruchung der Polizei im Tagesablauf angepasst. Mit dem 2006 in Angriff genommenen Managementprojekt «Personaleinsatzplanung» wird die Vereinfachung der polizeispezifischen Einsatzplanung angestrebt. Ziel ist eine Senkung der Planungsaufgaben und des Planungsumfanges für den Personaleinsatz in allen Organisationseinheiten der Kantonspolizei.

Die vom Kanton Zürich angebotenen Arbeitszeitmodelle (BAM) werden auch von Mitarbeitenden der Kantonspolizei in Anspruch genommen. Die Arbeitszeiten können pro Dienst individuell gestaltet werden. Dabei wird einerseits den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung getragen, andererseits wurden zur Optimierung von Schichtdienstregelungen auch Präventivmedizinerinnen und -mediziner zur Beratung beigezogen. Klares Ziel sind das physische und psychische Wohlergehen und die Zufriedenheit der Mitarbeitenden unter gleichzeitiger Sicherstellung der polizeilichen Einsatzbereitschaft rund um die Uhr.

5. Qualitätssicherung

Die jährlich erscheinenden Sicherheitsberichte der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und der Militärakademie an der ETH Zürich zeigen, dass die Polizei in der Bevölkerung ein hohes Vertrauen genießt, das jenes in anderen öffentlichen Institutionen klar übersteigt. Dieses hohe Vertrauen ist umso weniger selbstverständlich, als das polizeiliche Handeln oft repressiv ist und sich vielfach in konfliktgeladenen Situationen abspielt. Das positive Bild zeigt, dass die schweizerischen Polizeien insgesamt es verstanden haben, sich laufend unter Respektierung der föderalistischen Vorgaben den heutigen Bedürfnissen anzupassen.

Einen wichtigen Impuls für Verbesserungen liefern die Erfahrungen der eigenen Mitarbeitenden im täglichen Dienst. Für die Polizei selbstredend sind so genannte standardmässig durchgeführte Debriefings nach Einsätzen, die dazu dienen, durchgeführte Einsätze auf Zweckmässigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen und Optimierungspotenzial für künftige Einsätze aufzuzeigen.

Einsatzbesprechungen dienen immer auch dazu, Verbesserungsvorschläge direkt einzubringen. Daneben besteht aber auch die Möglichkeit, anlässlich von Rapporten und Besprechungen auf allen Hierarchiestufen Verbesserungsvorschläge einzubringen.

Zum Zweck der kontinuierlichen Verbesserung der Dienstleistungen und der Zufriedenheit aller Betroffenen (Dienstleistungsempfänger und Mitarbeitende) pflegt die Kantonspolizei seit 2005 ein Qualitätsmanagementsystem (QMS). Wesentliche Ziele des QMS sind das Steigern und langfristige Sichern der Qualität auf allen Stufen, das Gewährleisten transparenter und effizienter Arbeitsabläufe sowie das Regeln der Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Kriminaltechnik und Unfallfotodienst sind seit 2005 nach ISO 9001:2000 zertifiziert, die polizeiliche Grundausbildung wird Anfang 2008 der SGS (Société Générale de Surveillance SA) zur Zertifizierung beantragt.

Eigentliche Kundenbefragungen bei Abnehmern von Dienstleistungen führt die Kantonspolizei zusammen mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Institut für Verwaltungsmanagement, durch. 2002 und 2005 wurden die Opfer von Einbruchdiebstählen, 2003 und 2006 die Opfer von Beteiligten an Verkehrsunfällen und 2004 die Opfer von Raub, Drohung und von Delikten gegen Leib und Leben befragt. Dieses Jahr fand eine Umfrage bei den Gemeinden über die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei im Rahmen des POG statt.

Alle Mitarbeitenden der Kantonspolizei hatten im Jahr 2004 Gelegenheit, im Rahmen einer Personalumfrage, durchgeführt durch das Benchmarking Team des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, zu Arbeitsplatz, Information/Kommunikation, Arbeitsklima, Führung, Personalentwicklung usw. Stellung zu nehmen. Verschiedene Verbesserungen wurden in der Folge eingeleitet. In diesem Jahr wurde der heutige Stand bezüglich Information und Kommunikation mittels einer Kurzbefragung nochmals überprüft.

In der Kantonalen Verwaltung wurde mit Beschluss des Regierungsrates vom 21. August 2002 (RRB Nr. 1299) die Kostenrechnung mit Aufwandnachweis (LEA) eingeführt. Gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben und im Rahmen des Globalbudgets hat auch die Kantonspolizei ihre Aufgabenbereiche so wirtschaftlich und effizient wie möglich zu gestalten. Das heisst, erbrachte Leistungen sind – unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – auf ihr Ergebnis (Output) und ihren Nutzen bzw. ihre Wirkung (Outcome) zu prüfen. Dazu werden Qualität und Quantität der Leistungen mit Indikatoren so umschrieben, dass die Erfüllung der Ziele beurteilt werden kann, wobei als Messgrössen die Wirtschaftlichkeit (erbrachte Leistung / vorhandene Ressourcen), die Effizienz (erbrachte Leistung / Leistungsergebnis) und Wirkung (Ziel bzw. Nutzen) dienen. Die Kantonspolizei erfasst hierzu täglich Daten für die Hauptbereiche Prävention, Intervention, Ermittlung/Rapporterstattung, Dienstleistung-

gen, übrige Arbeitszeit und Abwesenheiten. Zuhanden der vorgesetzten Direktion werden regelmässig Controllerberichte erstellt. Deren Ergebnisse werden laufend ausgewertet und umgesetzt. Im Hinblick darauf hat die Kantonspolizei Strukturen geschaffen, die beweglich sind und laufende Weiterentwicklungen im Hinblick auf die Bewältigung des Tagesgeschäfts wie ausserordentliche Ereignisse gewährleisten. Denn eine zeitgemässe Organisation dient nicht nur der Sicherheit der Bevölkerung, sondern ist auch Voraussetzung für Arbeitsplatzattraktivität. Dies ist eine der zentralen Voraussetzungen, um auch in Zukunft genügend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den anspruchsvollen Polizeiberuf rekrutieren zu können.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 110/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Vizepräsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi