

Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2001

3850

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2001,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich» wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.
- II. Die Volksinitiative untersteht der Volksabstimmung.
- III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Es ist im Kanton Zürich eine einheitliche Polizei für den ganzen Kanton und alle Gemeinden zu schaffen, welche alle polizeilichen Aufgaben (Kriminalpolizei, Sicherheitspolizei, Verkehrspolizei und übrige Dienste) wahrnimmt. Die Interessen und die Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden sind zu gewährleisten.

Begründung:

Die heutige Polizeiorganisation im Kanton Zürich stammt im Wesentlichen aus dem 19. Jahrhundert. Nebst der Kantonspolizei bestehen verschiedene Gemeindepolizeien, wie z. B. die Stadtpolizei Zürich und die Stadtpolizei Winterthur. Jedes Polizeikorps besitzt seine eigene Ausrüstung und Infrastruktur. Auch die Ausbildung erfolgt meist separat. Diese Organisation ist nicht mehr zeitgemäss. Im Kanton Zürich soll deshalb eine umfassende moderne Polizei geschaffen werden, die in partnerschaftlicher Absprache mit den Gemeinden alle polizeilichen Aufgaben wahrnimmt.

Eine einzige Polizei bietet folgende Vorteile:

- Die Polizeiinfrastruktur im Kanton Zürich (Ausrüstung, Material, Informatikmittel, Uniformen, Funk, Fahrzeugbeschaffung usw.) wird vereinheitlicht und damit effizienter.
- Bisher getrennte Dienste (z. B. Rekrutierung, Ausbildung usw.) werden zusammengefasst.
- Es wird eine Kosteneffizienz bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung erreicht.
- Kompetenzabgrenzungen, wie z. B. im Bereich der Kriminalpolizei, entfallen.
- Schnittstellen zwischen den bisherigen verschiedenen Korps werden aufgehoben.
- Dank grösseren personellen Ressourcen können Schwerpunkte gesetzt werden. Der Wunsch der Bevölkerung auf eine bessere Polizeipräsenz kann erfüllt werden.
- Der Wirtschaftsraum Zürich wird sicherer und attraktiver.
- Die Interessen der Gemeinden bleiben gewährleistet. Die Gemeinden können auf die Einsatzgrundsätze in ihrem Gebiet Einfluss nehmen.
- Im immer wichtiger werdenden nationalen und internationalen Umfeld haben kleine Polizeikorps nur noch geringe Erfolgchancen. Effizienter ist ein Polizeiverbund mit einem grossen Beziehungsnetz.
- Die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich haben in polizeilichen Angelegenheiten im ganzen Kanton den gleichen Ansprechpartner.

Weisung

I. Formelles

Der Kantonsrat hat die am 25. September 2000 eingereichte und mit 12 212 Unterschriften zu Stande gekommene Initiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich (Für ein demokratisches Zustandekommen einer bürgernahen und effizienten Polizeistruktur)» am 22. Januar 2001 dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

II. Ausgangslage

Das Polizeiwesen im Kanton Zürich ist charakterisiert durch eine historisch gewachsene Lösungsvielfalt und rudimentäre rechtliche Grundlagen. Die unterschiedlichen Lösungen sind zu einem wesentlichen Teil Folge der enormen Grössenunterschiede der zürcherischen Gemeinden und der unterschiedlichen Sicherheitsprobleme und -bedürfnisse, die sich daraus ergeben. Ein modernes kantonales Polizeigesetz scheiterte in der Volksabstimmung vom Dezember 1983. So stützt sich die Arbeit der Kantonspolizei heute noch auf das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps vom 27. Juni 1897 (LS 551.1) und die Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11). Die Arbeit der Stadt- und Gemeindepolizeien findet ihre Rechtsgrundlage insbesondere in § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1), wonach die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung Sache der Gemeinden ist, und in der Verordnung über die Zusammenarbeit der Kantons- und der Gemeindepolizei zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung vom 8. Februar 1934 (LS 551.15). Das Verhältnis zwischen Kantonspolizei Zürich einerseits sowie Stadt- und Gemeindepolizeien andererseits gab seit Jahrzehnten zu politischen Diskussionen Anlass. Eine besondere Rolle spielte regelmässig das Verhältnis zwischen Kantons- und Stadtpolizei Zürich, das mit einer neuen Aufgabenteilung im Bereich Kriminalpolizei auf den 1. Januar 2001 eine wichtige Änderung erfuhr.

Von den 171 politischen Gemeinden im Kanton Zürich haben 39 – darunter die grossen Städte Zürich und Winterthur – eine eigene Gemeinde- bzw. Stadtpolizei oder haben sich für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben an Gemeinden mit eigenen Polizeien angeschlossen. Obwohl diese 39 Gemeinden weniger als einen Viertel aller Gemeinden darstellen, machen ihre Einwohnerinnen und Einwohner rund zwei Drittel der zürcherischen Bevölkerung aus. Bedeutend ist sodann, dass von den 23 zürcherischen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern deren 20 über eine eigene Stadt- bzw. Gemeindepolizei verfügen. Neben den 20 Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit eigener Gemeindepolizei erfüllen 19 Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern gemeindepolizeiliche Aufgaben mit eigenen Mitteln; teilweise arbeiten sie dabei im Verbund zusammen.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass grosse Gemeinden ihren sich aus § 74 des Gemeindegesetzes ergebenden Auftrag in der Regel mit eigenen Mitteln erfüllen. Im Vordergrund stehen dabei sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Dazu kommen verkehrspolizeiliche Aufgaben, vorab im Zusammenhang mit dem ruhenden Verkehr.

Die Kantonspolizei hat ihre Frontorganisation (unter Ausklammerung der Stadt Zürich) in die drei Regionalabteilungen Winterthur/Unterland, See/Oberland und Limmattal/Albis gegliedert. Zu jeder Region zählen die Polizeistationen und Verkehrspolizeistützpunkte des jeweiligen Gebietes. Diese Regionalabteilungen stellen die polizeiliche Grundversorgung sicher, soweit nicht der Beizug zentral tätiger Spezialistinnen und Spezialisten von Sicherheits-, Kriminal- und Verkehrspolizei nötig ist. Mit dieser auf Mitte 2000 vollzogenen neuen Frontorganisation wurden einheitliche polizeiliche Ansprechpartner für Bevölkerung und Behörden geschaffen. Bei ihrer Aufgabenerfüllung arbeiten die Polizeiregionen eng mit den Stadt- und Gemeindepolizeien ihrer Region zusammen. In den zahlreichen, meist kleineren Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei erfüllt die Kantonspolizei alle polizeilichen Aufgaben. Soweit es um Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern geht, bezahlen diese der Kantonspolizei (auf vertraglicher Grundlage) eine Entschädigung für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass diese Gemeinden zum Teil polizeiliche oder polizeiähnliche Aufgaben Milizorganisationen («Gemeindeordnungsdienste») oder privaten Sicherheitsunternehmen übertragen haben.

Eine besondere Rolle spielt die Stadtpolizei Winterthur innerhalb der Regionalabteilung Winterthur/Unterland der Kantonspolizei. Die Aufgaben der Stadtpolizei Winterthur gehen über jene anderer Stadt- und Gemeindepolizeien hinaus und umfassen namentlich alle verkehrspolizeilichen Aufgaben sowie verschiedene Aufgaben – insbesondere das Treffen von Sofortmassnahmen – bei der polizeilichen Bearbeitung bestimmter Delikte.

Eine Sonderrolle kommt sodann weiterhin der Stadtpolizei Zürich zu. Auch nach der Abtretung spezialisierter kriminalpolizeilicher Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben erfüllt sie selbstständig polizeiliche Aufgaben in der Stadt Zürich, vergleichbar mit denjenigen, die in den drei kantonalen Polizeiregionen von den Regionalabteilungen wahrgenommen werden. Sie hat daher auch diejenigen Mittel behalten, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind. Noch nicht abgeschlossen ist die neue Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich in den Bereichen «Kriminaltechnik» und «Seepolizei».

Die rudimentären Rechtsgrundlagen für das Zürcher Polizeiwesen und Vorstösse aus dem Kantonsrat haben die Direktion für Soziales und Sicherheit veranlasst, einen Entwurf für ein Polizeiorganisationsgesetz auszuarbeiten. Dieses hält an der Verantwortung der Gemein-

den für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Sinne von § 74 des Gemeindegesetzes fest und geht vom Nebeneinander von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien in den grossen, städtischen Gemeinden aus, das heute die Regel bildet. Ein Vernehmlassungsverfahren zu diesem Gesetzesentwurf wurde vergangenes Jahr bei allen Gemeinden, Parteien und interessierten Organisationen durchgeführt. Namentlich die Stellungnahmen der Gemeinden haben keine einheitliche Stossrichtung erkennen lassen. Obwohl der Gesetzesentwurf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadt-/Gemeindepolizeien anstrebt, wurde von Gemeinden mit eigenem Polizeikorps indessen recht übereinstimmend die Befürchtung geäussert, das Polizeiorganisationsgesetz könnte ihre Kompetenzen zu stark beschneiden. Das spricht dafür, die weitere Bearbeitung des Polizeiorganisationsgesetzes auszusetzen, bis mit der Abstimmung über die Volksinitiative «für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich» in grundsätzlicher Hinsicht entschieden ist, ob am bestehenden Nebeneinander von Kantonspolizei einerseits und Stadt-/Gemeindepolizeien andererseits festgehalten werden soll oder nicht.

III. Beurteilung der Initiative

Wie namentlich aus der Begründung hervorgeht, will die kantonale Volksinitiative für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich ein einziges Polizeikorps schaffen. Damit sollen Schnittstellen eliminiert und eine Effizienzsteigerung bewirkt werden. Die Gemeinden sollen schliesslich auf die Einsatzgrundsätze in ihrem Gebiet Einfluss nehmen können. Die in Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative lässt die Frage der konkreten Umsetzung naturgemäss offen. Klar ist indessen, dass ihr Anliegen nur umgesetzt werden kann, wenn die heutigen Stadt- und Gemeindepolizeien nicht als selbstständige Organisationen bestehen bleiben, sondern in einer gemeinsamen Polizei aufgehen. Realistischerweise kann dies nur die Kantonspolizei sein. Offen ist, in welcher Form die bestehenden Stadt- und Gemeindepolizeien in die Kantonspolizei eingliedert würden und ob die Kantonspolizei eine besondere Organisationseinheit, die schwergewichtig kommunale polizeiliche Aufgaben erfüllt, schaffen würde. Sicher könnte der von den Initianten angestrebte Effizienzgewinn indessen nur erreicht werden, wenn die verschiedenen Stadt- und Gemeindepolizeiformationen in der heutigen Organisationsstruktur abgeschafft und nicht bloss unverändert einem kantonalen Kommando unterstellt würden. Dies wäre eine Abkehr von der bisher vom Regierungsrat vertretenen Haltung, dass es zu begrüessen ist, wenn die Gemeinden

eigene Mittel zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben bereitstellen (vgl. Legislatorschwerpunkte 1995–1999 und Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 120/1997).

Der tatsächliche Nutzen einer solchen Reorganisation, deren Ausgestaltung derzeit noch völlig offen ist, lässt sich kaum quantifizieren. Sicher ist davon auszugehen, dass die Angehörigen der heutigen Stadt- und Kantonspolizeien in einer neuen Organisation im Rahmen ihrer Qualifikation weiterbeschäftigt würden, da die polizeiliche Aufgabenlast nicht abnehmen wird. Sodann müsste zu Beginn mit finanziellen Anfangsinvestitionen (Restrukturierungskosten) gerechnet werden. Ausserdem wäre von einer längeren Übergangszeit auszugehen, bis die neue Organisationsform umgesetzt wäre. Obwohl die Initiative eine einheitliche Polizei für alle polizeilichen Aufgaben fordert, bleibt offen, ob allenfalls doch vereinzelt polizeiliche Aufgaben (etwa im Zusammenhang mit der Erteilung von Bewilligungen, der Parkraumbewirtschaftung und dem ruhenden Verkehr allgemein) den Gemeinden verbleiben sollen. Ebenso ist offen, welche Rechtsanpassungen erforderlich würden. Abgesehen von der Revision des § 74 des Gemeindegesetzes müssten verschiedene personalrechtliche Fragen geklärt werden.

Mit dem Regionenmodell ist die Kantonspolizei Zürich schon heute bestrebt, auch den Sicherheitsanliegen von Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizeien zu entsprechen. Auch wenn die Initiative eine Mitsprachemöglichkeit der Gemeinden verlangt, würde die Umsetzung der Initiative für alle Gemeinden, die heute über eine eigene Stadt- bzw. Gemeindepolizei verfügen, eine Einschränkung ihrer eigenen polizeilichen Möglichkeiten mit sich bringen. In organisatorischer Hinsicht spricht nichts gegen einen solchen Schritt, der zugleich eine Stärkung des Kantons und seines Polizeikommandos bedeuten würde. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass die längerfristige Entwicklung ohnehin in diese Richtung geht, zumal die Zahl der bestehenden kommunalen Polizeikorps heute im oberen Bereich des Vertretbaren liegt. Es ist deshalb tatsächlich ein politischer und nicht ein polizeitaktischer Entscheid, ob bereits im heutigen Zeitpunkt ein solcher Schritt erfolgen soll.

Es darf nicht übersehen werden, dass die kantonale Volksinitiative für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich im Zusammenhang mit den Diskussionen um die neue Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich zu Stande kam. Ihre Umsetzung hätte indessen Auswirkungen auf alle Gemeinden mit eigenen Stadt- und Gemeindepolizeien. Diese Gemeinden haben in der Vernehmlassung zum Entwurf Polizeiorganisationsgesetz deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie Kompetenzbeschneidungen nicht hinnehmen wollen,

was erwarten lässt, dass auch der Vorschlag zur Schaffung einer Einheitspolizei bei den Behörden dieser Gemeinden wenig Rückhalt findet. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass sich der Stadtrat von Zürich 1997 klar gegen eine Motion ausgesprochen hat, welche die Kantonalisierung der ganzen Stadtpolizei forderte.

Gleichwohl darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass bereits heute zwischen der Kantonspolizei und den Stadt- bzw. Gemeindepolizeien eine enge Zusammenarbeit stattfindet. Dies zeigt sich zum einen an der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen – so benutzen Gemeindepolizeien beispielsweise das Funknetz der Kantonspolizei und sind kantonale Polizeistationen teilweise zusammen mit Gemeindepolizeiposten in gleichen Gebäulichkeiten untergebracht –, zum anderen manifestiert sich diese Tatsache aber auch am bereits gepflegten breiten Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Korps auf lokaler Ebene. Diese Zusammenarbeit wird ausserdem insbesondere durch die Tatsache begünstigt, dass zahlreiche Gemeindepolizeien unter der Leitung von ehemaligen Angehörigen der Kantonspolizei stehen. Selbstverständlich ist auch fortan eine weitere Intensivierung dieser Zusammenarbeit anzustreben; das erwähnte, bereits umgesetzte und breite Zustimmung erfahrende Regionenmodell legte dazu den Grundstein.

Es ergibt sich somit, dass der bereits eingeschlagene Weg, der am Nebeneinander von Kantonspolizei und kommunalen Polizeikorps in grossen Gemeinden festhält, auch eine schrittweise weiter gehende Konzentration der polizeilichen Aufgabenerfüllung zulässt, ohne dass abrupt mit der bisherigen Tradition gebrochen wird.

IV. Zusammenfassung

Das von der Initiative angestrebte Ziel liesse sich organisatorisch und polizeitaktisch umsetzen. Es würde allerdings eine Abkehr von der bisherigen Polizeiorganisation bedeuten. Das Polizeiwesen im Kanton Zürich ist historisch gewachsen. Dabei hat sich als Regel herausgebildet, dass Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern über eine eigene Gemeindepolizei verfügen, Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern demgegenüber für die Erfüllung aller polizeilichen Aufgaben auf die Kantonspolizei zählen.

Mit der Initiative würden die Mittel zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung beim Kanton konzentriert. Sie berührt damit in erster Linie die grossen Gemeinden mit bereits bestehenden eigenen kommunalen Polizeikorps. Die Initiative wird vor allem von Kreisen

aus der Stadt Zürich getragen. Dennoch erscheint fraglich, ob sie tatsächlich in den grossen, bevölkerungsreichen Gemeinden, allen voran auch in den Städten Zürich und Winterthur, politische Akzeptanz findet. Von der Initiative angestrebte Verbesserungen lassen sich schliesslich auch schrittweise erreichen, ohne mit der bestehenden Polizeistruktur, die mit einem neuen Polizeiorganisationsgesetz eine zeitgemässe Rechtsgrundlage erhalten soll, völlig zu brechen.

V. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich» zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Führer	Husi