

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

27.11.02

GR Nrn. 2002/364, 365, 390 und 391
--

1708. Interpellationen von Rolf André Siegenthaler und Roger Liebi, Roger Liebi und Mauro Tuena, Dr. Georg Schmid und Robert Schönbächler, Dr. Beat Badertscher und Hans Bachmann betreffend "Urban Kapo". Am 25. September 2002 reichten die Gemeinderäte Rolf André Siegenthaler (SVP), Roger Liebi (SVP) und Mauro Tuena (SVP), am 2. Oktober 2002 die Gemeinderäte Dr. Georg Schmid (CVP) und Robert Schönbächler (CVP) sowie die Gemeinderäte Dr. Beat Badertscher (FDP) und Hans Bachmann (FDP) folgende Interpellationen ein:

Die Interpellation der Gemeinderäte Rolf André Siegenthaler und Roger Liebi (GR Nr. 2002/364) lautet wie folgt:

Der Stadtrat beklagt sich, dass ihm nach Einführung von "Urban Kapo" nicht mehr genügend Personal für die Durchsetzung von Recht und Ordnung im Umkreis der Langstrasse zur Verfügung stehe.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Stimmt es, dass die Stadtpolizei nach wie vor Spezialdienste betreibt, die nach "Urban Kapo" eigentlich vom Kanton übernommen worden sind? Wenn ja, um welche Spezialdienste handelt es sich?
2. Ist der Stadtrat auch der Meinung, dass es keinen Sinn macht, gleiche Aufgaben parallel zum Kanton zu betreiben? Wenn ja, weshalb tut er es dann doch?
3. Hat der Stadtrat Nachteile im Zusammenhang mit der Doppelspurigkeit zwischen Kanton und Stadt festgestellt? Wenn ja, worin bestehen diese?
4. Bestehen Pläne, das sogenannte KK 3 aufzulösen? Wenn ja, weshalb und weshalb wurde dieses überhaupt in die aktuelle Organisation überführt?
5. Wie viele Angehörige der Stadtpolizei wären von einer Auflösung des KK 3 betroffen und für welche Aufgaben könnten sie neu eingesetzt werden?
6. Hat der Stadtrat alles unternommen, um sich auf die neue Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei bestmöglich einzustellen? Was sagt er zum Vorwurf, die städtische Polizei unternehme nicht genug, um "Urban Kapo" erfolgreich umzusetzen?

Die Interpellation der Gemeinderäte Roger Liebi und Mauro Tuena Nr. 2002/365) lautet wie folgt:

Im Projekt "Urban Kapo" wurde festgelegt, dass sogenannte komplexe Fälle von der Stadt- an die Kantonspolizei übergeben werden. Aus Polizeikreisen von Stadt und Kanton verlautet, dass die Abgrenzung zwischen normalen und komplexen Fällen offenbar nicht klar definiert ist bzw. nicht eindeutig umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

Wie definiert der Stadtrat komplexe Fälle gemäss "Urban Kapo"? Gibt es Unterschiede zur Definition des Regierungsrates? Wenn ja, worin bestehen diese?

Wie viele komplexe Fälle hat die Stadtpolizei seit Einführung von "Urban Kapo" bisher an den Kanton übergeben (detaillierte Aufstellung nach Jahren und Kategorie, inklusive den aktuellsten Zahlen)?

Wie viele komplexe Fälle behandelte die Stadtpolizei vor Einführung von "Urban Kapo" jährlich selbst (Aufgliederung nach Fallzahl und Themenbereich über die letzten 10 Jahre)?

4. Wie erklärt sich der Stadtrat allfällige Unterschiede in den entsprechenden Fallzahlen?
5. Wer ist für die Kategorisierung als "komplexer Fall" zuständig und wer muss den Fall an die Kantonspolizei weiterleiten?
6. Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorwurf, die Stadtpolizei wolle auch komplexe Fälle lieber selbst behandeln, als diese an den hierfür zuständigen Kanton weiterzuleiten?

Ist der Stadtrat der Meinung, die Stadtpolizei unternehme alles ihr Mögliche, um "Urban Kapo" zum Erfolg zu verhelfen? Wenn nein, warum nicht; wenn ja, wo sieht der Stadtrat Möglichkeiten zur Optimierung?

Die Interpellation der Gemeinderäte Dr. Georg Schmid und Robert Schönbächler (GR Nr. 2002/390) lautet wie folgt:

Widersprüchlich oder ungenügende Informationen bzw. Reaktionen der Polizeiverantwortlichen von Stadt und Kanton Zürich auf Medienkritik (siehe etwa Problem Langstrasse, Kinderpornographie usw.) fördern die sicherheitspolitische Verunsicherung in diesem Feld, das deshalb weitgehend von den Medien beherrscht wird. Sachliche parlamentarische Arbeit wird dadurch schwierig; gleichwohl hat das Parlament die Aufgabe, auf die Berichte zu reagieren.

Ohne hier Schuldzuweisungen vorzunehmen oder gar in Panik zu machen, sind doch gravierende Mängel zu vermuten, die wohl zu einem erheblichen Teil dem Konzept "Urban Kapo" zuzuschreiben sind, an dem grundsätzlich auch im zweiten Entwurf für eine Änderung des Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps, festgehalten wird.

Wir bitten den Stadtrat in diesem Zusammenhang um Beantwortung der folgenden Fragen

1. Zählt der Stadtrat Bürgernähe und Kenntnis der spezifisch urbanen Kriminalitätsproblematik zu den Anforderungen, die an eine Kriminalpolizei (aller Stufen) zu stellen sind?
2. Sieht der Stadtrat die Ursache der kriminalpolizeilichen Sicherheitsmängel in unserer Stadt, insbesondere im Raum Langstrasse (Stadtkreise 4 und 5) darin, dass die unter Frage 1 genannten Anforderungen bei der konsequenten Anwendung von "Urban Kapo" nicht mehr voll erfüllt werden können?
3. Wurde nach Auffassung des Stadtrates bei der Konzipierung von "Urban Kapo" den technischen und psychologischen Problemen Beachtung geschenkt, die sich bei der Übertragung von Fällen an ein fremdes Korps stellen, in denen schon erhebliche Ermittlungen getätigt wurden?
4. Ist die Befürchtung angebracht, dass sich die Angehörigen der städtischen Kriminalpolizei als Polizistinnen und Polizisten zweiter Klasse fühlen könnten, was zur Folge haben dürfte, dass tüchtige Interessierte schon von Anfang an zur Kantonspolizei gehen oder bald nach der Ausbildung dorthin wechseln?
5. Sieht der Stadtrat die Notwendigkeit, dass als Mittel für die wirksame Bekämpfung der spezifisch urbanen Kriminalität eine eigene Kriminalpolizei (die nicht nur so heisst, sondern diesen Namen auch verdient) in den Händen des städtischen Polizeikommandos verbleiben (bzw. wieder geschaffen werden) muss?
6. Sieht der Stadtrat eine wirksame Möglichkeit, beim Kanton auf eine Lockerung der starren Zweiteilung in der Grundversorgung (zuständig Kanton und Stadt) und in den Spezialdiensten (zuständig ausschliesslich Kantonspolizei) hinzuwirken?
7. Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorschlag, dass die Spezialdienste sowohl aus Angehörigen der Kantonspolizei als auch der Stadtpolizei gebildet werden?

8. Wie beurteilt der Stadtrat die finanzielle Situation? D. h. konkret: kommt der Stadt eine "Urban Kapo" billiger zu stehen als das vorhergehende Modell einer eigenen voll ausgestatteten Kriminalpolizei bzw. das vorstehend vorgeschlagene Modell gemischter Fachgruppen?

Die Interpellation der Gemeinderäte Dr. Beat Badertscher und Hans Bachmann (GR Nr. 2002/391) lautet wie folgt:

Die Sicherheitssituation in der Stadt Zürich, insbesondere die aktuellen Probleme im Langstrassenquartier der Kreise 4 und 5 verlangt die Fragestellung, inwieweit das Polizeimodell "Urban Kapo" nachzubessern, allenfalls abzubrechen ist, um damit der Stadtpolizei Zürich wiederum die alleinige Kompetenz im Bereich der Sicherheitspolizei zukommen zu lassen. Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Stadt- und der Kantonspolizei erhöhen die Gefahr, das eine offene Drogenszene entsteht.

Wir bitten den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

- Gibt es die rechtliche Möglichkeit, dass sich die Stadt Zürich vom Modell "Urban Kapo" zurückziehen kann bzw. die Polizeiorganisation im Bereich Sicherheit, im Besonderen bei der Bekämpfung des Drogenhandels, wieder selbstständig und in alleiniger Kompetenz regeln kann? Welche rechtlichen und politischen Schritte wären dazu notwendig?
2. Mit welcher Kostenfolge wäre zu rechnen, wenn die Stadtpolizei diesen ganzen Polizeibereich Sicherheit inklusive der Kriminalpolizei selbstständig organisieren und durchführen würde?
  3. Welche Möglichkeiten einer Verbesserung der Situation bzw. Lösung der entstandenen Probleme sieht der Stadtrat, wenn ein Zurücknehmen des Modells "Urban Kapo" an rechtlichen oder finanziellen Hürden scheitert? Muss allenfalls ein Hilferuf an den Bund (Störung der inneren Sicherheit durch Versagen des Kantons) erwogen werden?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellationen wie folgt:

#### **1. Einleitende Bemerkungen zu den GR Nrn. 2002/364, 365 und 390**

Am 4. Juli 2000 wurde von den Behördendelegationen des Regierungs- und des Stadtrates nach langwierigen und zähen Vorverhandlungen das Modell "Urban Kapo" verabschiedet, welches zu einer Neuaufteilung der kriminalpolizeilichen Aufgaben zwischen der Stadtpolizei und der Kantonspolizei Zürich führte. Es ist ein offenes Geheimnis, dass sich die Stadt Zürich bis zum Schluss gegen die Vereinbarung auf der Grundlage der Vorstellungen der Kantonspolizei und der regierungsrätlichen Delegation wehrte, zumal jenes Modell, das seitens Stadt in die Verhandlungen der Behörden eingebracht und unter dem Namen "Urban Stapo" diskutiert wurde, der Volksabstimmung über den Lastenausgleich genauso Rechnung getragen hätte wie das Modell "Urban Kapo", aber aus polizeilicher Sicht erheblich weniger Mängel hatte als das kantonale Modell. Am Ende der Verhandlungen musste der Stadtrat aber die Vorstellungen der übergeordneten Körperschaft akzeptieren, da andernfalls der Lastenausgleich, welcher für die Sanierung der städtischen Finanzen äusserst wichtig war, gefährdet gewesen wäre. Die Umsetzung des neuen Modells bedingte den Übertritt von 120 Spezialisten der kriminalpolizeilichen Fachgruppen sowie von 48 Angehörigen aus den kriminaltechnischen Diensten zur Kantonspolizei.

Im Rahmen der Umsetzung der Vereinbarung "Urban Kapo" ging der Stadtrat nach Treu und Glauben von der regierungsrätlichen Zusicherung aus, dass "die Stadtpolizei Zürich die Mittel behält, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind" (vgl. von Stadt- und Regierungsrat verabschiedete Auftragsgrundlage vom 3. September 1999 gemäss RRB Nr. 1710, sowie Regierungsrat gemäss KR Nr. 387/2000). Der Stadtrat ging in seiner Entscheidung auch davon aus, dass jene Kripoangehörigen, die zum Kanton übertreten würden, weiterhin in den

angestammten Geschäftsfeldern bei der Verbrechensbekämpfung in der Stadt Zürich eingesetzt würden. Es war von vornherein klar, dass die neue Aufgabenteilung nur dann funktionieren konnte, wenn der Stadtpolizei nicht nur Grenzen gesetzt würden in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich, sondern wenn gleichzeitig sichergestellt war, dass die Kantonspolizei jene Aufgabenbereiche, für die sie neu zuständig war, in gleicher Intensität bearbeiten würde, wie dies zuvor durch die Stadtpolizei in eigener Kompetenz und Verantwortung wahrgenommen wurde. Aufgrund der Sicherheitslage in der Stadt Zürich gab es keinen Grund, die 120 zum Kanton übergetretenen Kripoangehörigen von der Bearbeitung jener Delikte, die auf dem Gebiet der Stadt Zürich begangen wurden, abzuziehen.

## **2. Neuorganisation der Stadtpolizei Zürich mit "Urban Kapo"**

Oberstes Primat der Organisation der Stadtpolizei Zürich ist die optimale Abdeckung der Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung. Dies bildet auch die Richtschnur für die neue Struktur der Stadtpolizei unter dem Titel "Stapo 200X". Die neue Struktur gilt schweizweit als eine der fortschrittlichsten Polizeiorganisationen. Sie orientiert sich an der Planung "Polizei XXI", welche (aufgrund der "Untersuchung zum System der inneren Sicherheit USIS") die polizeiliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu definiert, und diese erstmals auch auf Stadtebene hinunterbricht. Sie wurde erstmals am 5. Februar 2002 und in ihrer weiteren Entwicklung an einer Pressekonferenz am 4. November 2002 der Öffentlichkeit vorgestellt. Dem Stadtrat ist es ein besonderes Anliegen, dass die Stadtpolizei die spezifische urbane Sicherheitsproblematik kennt und bürgernah operiert, was auch aus der neuen Struktur der Stadtpolizei ab 1. April 2003 hervorgeht. Durch eine optimale Vernetzung aller Dienste, d. h. der sicherheits- wie der kriminalpolizeilichen Aufgabenerfüllung, im Rahmen der städtischen Grundversorgung wird klar signalisiert, dass die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in den Städten nur dann möglich ist, wenn Prävention, Intervention, Ermittlung und Fahndung im gleichen Bereich tätig sind und wenn sie eng vernetzt arbeiten, auch mit andern städtischen Dienstabteilungen und Institutionen. Dieses Vernetzungskonzept ist international bekannt unter dem Begriff "Community Policing" und es ist unter Fachleuten absolut unbestritten, dass dadurch der Wirkungsgrad erhöht werden kann. Die departementsübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Ämtern (z. B. städtische Schul- und Sozialbehörden, Gesundheitsdepartement usw.) spielt auch aufgrund aller gemachten Erfahrungen in der Stadt Zürich eine immer wichtigere Rolle, ohne die der Komplexität der urbanen Kriminalitätsphänomene nicht wirksam begegnet werden kann. Die eingeleitete Neuorganisation der Stadtpolizei Zürich trägt diesem Umstand Rechnung und ist deshalb nicht primär eine Folge von "Urban Kapo", sondern ist bedingt durch den ständigen Wandel der Gesellschaft mit der Herausforderung des sich ändernden urbanen Sicherheitsumfeldes, welches auch für die nächsten Jahrzehnte von der Organisation der Stadtpolizei Zürich höchste Flexibilität verlangt.

Aufgrund dieser Ausführungen und aufgrund der neuen Strukturen der Stadtpolizei wird offensichtlich, dass der Stadtrat der kriminalpolizeilichen Arbeit nach wie vor grosse Bedeutung zumisst. Dabei geht es in keiner Weise um Doppelspurigkeiten bezüglich der Organisation der Kantonspolizei, sondern um die Abdeckung der stadt-eigenen Sicherheitsbedürfnisse und um eine von Effizienz und Effektivität geprägte Polizeiarbeit. Bei der Bekämpfung urbaner Kriminalitätsphänomene sind die kriminalpolizeilichen Fachgruppen ein unverzichtbares Element. Dass sie dabei auch über die notwendigen Kompetenzen verfügen müssen, versteht sich von selbst. So ist beispielsweise der Einsatz technischer Hilfsmittel, wie dies im nunmehr zurückgezogenen kantonalen Gesetz über eine einheitliche Kriminalpolizei nur für die Kantonspolizei vorgesehen war, bei der Verbrechensbekämpfung heute unverzichtbar und muss deshalb allen Polizeikorps, die sie gekonnt einsetzen, zur Verfügung stehen. Der städtische Verzicht auf eine Zweiteilung zwischen Grundversorgung und Spezialdienst, so wie sie die Kantonspolizei kennt und wie sie - allerdings mit einem andern

Ermittlungsansatz - bisher auch von der Stadtpolizei praktiziert wurde, geschieht mit der Überzeugung, dass mit jeder Schnittstelle Fach- und Sachverhaltskenntnisse verloren gehen und dass die notwendige Vernetzung aufwändiger wird. Dies wiederum ist einer wirksamen Bekämpfung der urbanen Kriminalität nicht förderlich.

Bezüglich Neuausrichtung der Stadtpolizei bleibt zudem zu sagen, dass die neue Organisation "Stapo 200X" die Attraktivität der Stadtpolizei für Interessierte steigert und somit auf einem ausgetrockneten Bewerbungsmarkt die Chancen der Stadtpolizei, gute neue MitarbeiterInnen zu finden, erhöht. Gleichzeitig fördert ein ausgeweitetes Arbeitsumfeld und eine grössere Verantwortung vor Ort die Mitarbeiterzufriedenheit und schafft neue berufliche Entwicklungsmöglichkeiten.

Betreffend gemischte Dienste: Diese sind im Rahmen von "Urban Kapo" einheitlich kantonalisiert worden. In der Zwischenzeit hat sich auch gezeigt, dass die Arbeitsweise von Stadt- und Kantonspolizei dermassen unterschiedlich ist, dass nicht ohne weiteres gemeinsame Aktionen durchgeführt werden können, sondern dass beide Polizeikorps ihre eigenen Aktionen durchführen, diese aber gut koordinieren. Wie die Erfahrungen mit sogenannten gemischten Diensten gezeigt haben, führen solche Konstrukte auf der organisatorischen wie auf der menschlichen Ebene teilweise zu erheblichen Problemen. So würden namentlich in einem aus beiden Korps zusammengesetzten Spezialdienst Polizeiangehörige mit ungleicher Entlohnung Pult an Pult arbeiten. Ebenso könnten die weiteren unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Arbeitsphilosophien wie auch die zentrale Frage der Unterstellung und damit verbunden der täglichen Schwerpunktbildung (was gerade im Zusammenhang mit der notwendigen Konzentration der Kräfte absolut unverzichtbar ist) zu Reibungsverlusten und möglicher Ineffizienz führen.

### **3. Kompetenzen der Stadtpolizei Zürich mit "Urban Kapo"**

Die Stadtpolizei Zürich nimmt unter Berücksichtigung von "Urban Kapo" die Aufgaben wahr, welche sich aufgrund der urbanen Kriminalität stellen und für die ihr auch die entsprechenden Mittel belassen wurden. Der Stadtrat spricht sich denn auch dafür aus, dass in den stadtspezifischen Sicherheitsbereichen die Stadtpolizei Zürich keine Polizei der "gebundenen Hände" darstellt, dies nicht zuletzt aus Sorge um die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung und um eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung überhaupt erst ermöglichen zu können.

Die Vereinbarung schreibt vor, dass einfache Fälle durch die Stadtpolizei Zürich zu behandeln und an die Untersuchungsbehörden weiterzuleiten und komplexe Fälle im Sinne von § 56 GVG an die Kantonspolizei abzutreten sind. Ein entsprechender, undatierter Kriterienkatalog unter dem Titel "Kriminalpolizeiliche Arbeitsteilung in der Stadt Zürich; Abgrenzung des einfachen Falles vom komplexen Fall" wurde seitens des Kantons in einer Sitzung der Behördendelegationen der Stadt unterbreitet und als Grundlage für die neue Aufgabenteilung erklärt. Die Kategorisierung eines "komplexen Falles" richtet sich grundsätzlich nach dem Kriterienkatalog. Sind die Kriterien bei einem so genannten Brandtourgeschäft erfüllt, wird der Fall durch den Brandtourinhaber vor Ort an die Kantonspolizei übergeben. In den übrigen Fällen und bei Ermittlungsverfahren liegt die Zuständigkeit einer Fallabtretung beim betreffenden Fachoffizier. Während sich die Kriterien der geschworenengerichtlichen Kompetenz (§ 56 GVG) sowie der Überörtlichkeit als unproblematisch erweisen, ergeben sich aus den unbestimmten und nur schwer zu praktizierenden Merkmalen "Fälle mit erheblichem Ermittlungsaufwand (zwei Mannwochen und mehr)" sowie "besondere Fachkenntnisse erfordernder Fall" Schwierigkeiten.

Diese Probleme wurden in der vom Regierungsrat eingesetzten und von Staatsanwalt Dr. U. Weder geleiteten Arbeitsgruppe im Sinne einer generell abstrakten

Interpretation und Präzisierung des Papiers "Kriminalpolizeiliche Arbeitsteilung in der Stadt Zürich" durch die Vertreter beider Korps ausgearbeitet. Nach Meinung des Stadtrates hat die Kantonspolizei leider ab Beginn der Umsetzung des Projektes "Urban Kapo", d. h. seit Anfang 2001, nie einen Unterschied zwischen der Bekämpfung der vorstehend genannten urbanen Kriminalität und den übrigen Kriminalitätsformen, namentlich Vermögensdelikten, gemacht und rigoros die Übergabe der von ihr als komplex angesehenen Fälle gefordert, mit der Begründung, diese Arbeitsteilung funktioniere bestens in allen andern Bezirken. Dazu hat die Stadtpolizei im Bestreben um ein gutes Einvernehmen auch immer Hand geboten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass jährlich rund 60 Prozent aller im Kanton Zürich begangenen Delikte auf dem Gebiet der Stadt Zürich begangen werden, rund 9 Prozent im Bezirk Bülach (Flughafen), 6 Prozent im Bezirk Winterthur und lediglich 25 Prozent im übrigen Kantonsgebiet. Dies zeigt für den Stadtrat überdeutlich, dass die Sicherheitslage in der Kantonshauptstadt nicht einfach mit jener in andern Bezirken verglichen werden kann und dass es hier nicht nur besondere Anstrengungen, sondern auch besondere Kompetenzen braucht, um Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten (vgl. Gemeindegesetz § 74). Dass es gerade in diesem sicherheitspolitischen Umfeld sehr wohl besondere Fachkenntnisse braucht, um jede Art polizeilicher Aufgaben wahrzunehmen, ist für den Stadtrat unbestritten. Dies gilt nämlich nicht nur für die kriminalpolizeilichen, sondern auch für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben. Der Stadtrat hegt nun aber aufgrund statistischer Erhebungen zudem den Verdacht, dass auch die Schnittstellendefinition "erheblicher Ermittlungsaufwand gleich 14 Mannstage" das Risiko der Entstehung einer Sicherheitslücke birgt, weil die stark eingeschränkte Ermittlungstätigkeit der Stadtpolizistinnen/-polizisten gar nicht mehr zu den grösseren und komplexeren Fällen, die sie an die Kantonspolizei übergeben würde, zu führen vermag.

Der Stadtrat geht aber nach Treu und Glauben von der regierungsrätlichen Zusicherung aus, dass die "Stadtpolizei Zürich die Mittel behält, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind" (KR Nr. 387/2000). Dass damit auch die notwendigen Kompetenzen verbunden sein müssen, die nicht gleichzeitig durch Kriterien wie "besondere Fachkenntnisse" oder "erheblicher Ermittlungsaufwand" eingeschränkt werden dürfen, wird durch die Erfahrungen seit Inkraftsetzung von "Urban Kapo" offensichtlich. Der Stadtrat erwartet vom Regierungsrat, dass diesem Umstand, wie er in der getroffenen Vereinbarung definiert ist, genügend Rechnung getragen wird.

#### **4. Statistische Angaben zur Umsetzung von "Urban Kapo"**

Der Stadtrat hat wiederholt dargelegt, dass er an der mit dem Regierungsrat vereinbarten Aufgabenteilung festhält und die Stadtpolizei arbeitet konsequent gemäss der Vereinbarung "Urban Kapo" und der ihr zugewiesenen Kompetenzen. Über strittige Fälle bei der Umsetzung der neuen Aufgabenteilung und Handhabung des besagten Kriterienkataloges entscheidet die paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter der Leitung von Staatsanwalt Dr. U. Weder endgültig und für beide Korps verbindlich. Dieser Arbeitsgruppe meldete die Kantonspolizei bisher fünf Fälle von unkorrekten Fallübergaben. Nach eingehender Überprüfung stellte die Arbeitsgruppe im Rahmen von rund 100 an die Kantonspolizei abgetretenen Verfahren lediglich bei drei Fällen Verfahrensfehler fest. Die äusserst geringe Anzahl von beanstandeten Fallabgaben zeigt deutlich, dass die Stadtpolizei die vereinbarte Schnittstelle sehr ernst nimmt und dass sie grosse Anstrengungen zu einer korrekten Handhabung der neu vereinbarten Aufgabenteilung unternimmt. Als Zeichen guten Willens verzichtete die Stadtpolizei ihrerseits darauf, Fälle, deren Übernahme die Kantonspolizei ablehnte, vor die Arbeitsgruppe zu tragen. Grundsätzlich ist deshalb festzuhalten, dass die Fallabgaben funktionieren. Allerdings ist mit dem guten Funktionieren und der korrekten Handhabung des Modells "Urban Kapo" noch nichts über dessen Wirkung im Rahmen der effizienten Verbrechensbekämpfung gesagt. Unzweifelhaft führt

das Modell - im Gegensatz zur früheren Aufgabenteilung - zu mehr Doppelspurigkeiten, insbesondere kümmern sich heute sehr viel mehr Polizistinnen/Polizisten als früher um ein und denselben Fall, was sehr viele Absprachen und Übergaberapporte bedingt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden hätte man die frühere Lösung zumindest in den Bereichen der urbanen Kriminalität konsequent zu einer territorialen Zuständigkeit ausbauen müssen, wozu nur geringfügige Änderungen nötig gewesen wären, da die Stadt Zürich früher über 85 Prozent aller auf Stadtgebiet begangenen Delikte in eigener Kompetenz abschliessend behandelt hatte. Dies wäre mit Sicherheit die kostengünstigere und wirkungsvollere Lösung gewesen. Sie wurde aber von der regierungsrätlichen Delegation mit Hinweis auf den Volksentscheid vom Februar 1999 zum Lastenausgleich abgelehnt.

#### Statistik zu Fallübergaben

Jahr	Deliktsart	Übergabe/ Abtretung	Gesamtzahl
2001	Tötungsdelikte inkl. Versuche	14	14
2002		10	10

Bemerkung: Tötungsdelikte sind Brandtourgeschäfte, die in der Regel vor Ort übergeben werden. Der Tatbestandsrapport wird durch die Stadtpolizei erstellt.

2001	Unklare Todesfälle (AgT)	6	475
2002		3	379

Bemerkung: Aussergewöhnliche Todesfälle, Suizide und Versuche dazu fallen in die Kompetenz der Stadtpolizei. Übergeben werden vor Ort jene Fälle, bei denen aufgrund der Situation der Verdacht auf ein Kapitalverbrechen besteht.

2001	Körperverletzung	5	85
2002		9	40

Bemerkung: Nach der Spitaleinweisung ist oftmals nicht klar, ob eine Körperverletzung im Sinne von Art. 122 StGB oder eine einfache Körperverletzung im Sinne von Art. 123 StGB vorliegt, für die die Stadtpolizei abschliessend handelt.

2001	Raub	8	506
2002		2	373

Bemerkung: Bei den Raubstraftaten gehört nur der qualifizierte Raub im Sinne von Art. 140 Ziff. 3 und 4 StGB zu den Abtretungsfällen.

2001	Erpressung	3	25
2002		1	19

Bemerkung: Abgetreten werden die qualifizierten Fälle im Sinne von Art. 156 Ziff. 2 und 4 StGB sowie gemäss Art. 156 Ziff. 3 StGB in Verbindung mit Art. 140 Ziff. 3 oder 4 StGB.

2001	Freiheitsberaubung	2	34
2002		3	32

Bemerkung: Eine Fallabtretung erfolgt nur, wenn die Voraussetzungen von Art 184 StGB erfüllt sind.

2001	Brandstiftung	16	75
2002		9	86

Bemerkung: Gemäss Abgrenzungskatalog werden Delikte im Sinne von Art. 221 Abs. 2 StGB abgetreten. In der Praxis werden aber zusätzlich Fälle abgetreten, die unter Art. 221 Abs. 1 StGB fallen.

2001	Gefährdung durch Sprengstoffe oder giftige Gase	4	79
2002		2	20

Bemerkung: Eine Abtretung erfolgt, wenn ein Delikt im Sinne von Art. 224 Abs 1 StGB vorliegt.

2001	Diebstahl (Einbruchdiebstahl)	8	23 763
2002		5	19 339

Bemerkung: Für dieses Delikt ist abschliessend die Stadtpolizei zuständig; es sei denn, es handle sich um einen Sachverhalt mit Tatortschwerpunkten ausserhalb von Zürich, um einen "erheblichen Ermittlungsaufwand" (mehr als zwei Mannwochen) oder es seien "besondere Fachkenntnisse" erforderlich.

2001	Betrug	5	701
2002		4	1226

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl"

2001	Geldwäscherei	1	6
2002		0	

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl".

2001	Vergewaltigung	4	76
2002		0	

Bemerkung: Für dieses Delikt ist abschliessend die Stadtpolizei zuständig; es sei denn, es handle sich um einen Sachverhalt mit Tatort ausserhalb von Zürich

2001	Sexuelle Handlungen	2	112
2002		3	70

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Vergewaltigung".

2001	Verletzung Geschäftsgeheimnis	1	2
2002		0	

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl"

2001	Vermisstensache	0	
2002		1	28

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl"

2001	Betrügerischer Missbrauch Datenverarbeitung	0	
2002		1	223

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl".

2001	Verdacht Straftatenbegehung	2	Nicht erfasst
2002		0	

Bemerkung: Siehe Ausführungen unter der Rubrik "Diebstahl"



Die Kriminalstatistik der Kantonspolizei Zürich (KRISTA) ist nach Deliktsarten und weiteren Spezifikationen strukturiert. Der so genannte "komplexe Fall" im Sinne des undatierten Dokumentes mit dem Titel "Kriminalpolizeiliche Arbeitsteilung in der Stadt Zürich; Abgrenzung des einfachen Falles vom komplexen Fall" [z. B. Fall mit erheblichem Ermittlungsaufwand (zwei Mannwochen und mehr), Überörtlichkeit oder besondere Fachkenntnisse erfordernder Fall] wird als solcher nicht erfasst, weshalb die KRISTA keine Auskunft darüber geben kann, wie viele "komplexe Fälle" die Stadtpolizei vor der Einführung von "Urban Kapo" jährlich behandelte. Somit kann nicht gesagt werden, in welchen Fällen innerhalb der letzten 10 Jahre diese Kriterien vorhanden gewesen waren. Eine zuverlässige Aussage könnte indes nur bei Tötungsdelikten gemacht werden.

#### **5. Auswirkungen von "Urban Kapo" auf die Sicherheit in der Stadt Zürich**

Für den Stadtrat ist nicht nur wesentlich, dass die vereinbarte Aufgabenteilung gemäss dem statistischen Ausweis bei den Fallabgaben einwandfrei funktioniert, sondern dass diese sich auch erfolgreich und wirkungsvoll auf die Sicherheitslage in der Stadt Zürich auswirkt. Diesbezüglich musste der Stadtrat konstatieren, dass die bisherige Umsetzung der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage in der Stadt Zürich geführt hat. Am offensichtlichsten ist diese Entwicklung namentlich im Langstrassenquartier mit den Auswüchsen und negativen Immissionen durch Drogenhandel und Prostitution. Nicht nur im Bereich der Betäubungsmittel-Kriminalität, auch im Bereich des Sexmilieus befürchtet der Stadtrat aufgrund der aktuellen statistischen Daten eine Sicherheitslücke seit der Umsetzung von "Urban Kapo": So hat die Zahl der durch die Stadtpolizei vorgenommenen Verzeigungen gegen Prostitution kontinuierlich zugenommen (was - analog zum Betäubungsmittel-Bereich - der Bekämpfung des Ameisenhandels entspricht), doch gleichzeitig ist seit 2001 ein sprunghafter Anstieg des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich zu konstatieren. Dies lässt darauf schliessen, dass der Stadtpolizei Zürich die polizeilichen Mittel fehlen, um erfolgreich gegen die Hintermänner des Sexmilieus und des Menschenhandels vorzugehen und eine polizeiliche Sicherheitslücke entstanden ist.

Sollte die Stadtpolizei Zürich - immerhin das zweitgrösste Polizeikorps der Schweiz - nur noch die unterste Kriminalitätsstufe, insbesondere in Form des sichtbaren Gassenhandels mit Betäubungsmitteln, bekämpfen dürfen, so leidet darunter notwendigerweise die wirksame Bekämpfung der mittleren Kriminalitätshierarchie, namentlich im Sinne von örtlich operierenden, gut organisierten Drogenhandelsbanden. Auch gut organisierte Kriminalität mit Vernetzungen in allen Deliktsbereichen beginnt im Kleinen und ist nur dann wirkungsvoll zu bekämpfen, wenn sie über alle Hierarchiestufen sorgfältig überwacht und aufgedeckt wird. Um dieses Vorgehen sicherzustellen, ist es wichtig, dass die Schnittstellen zwischen den beiden Zuständigkeiten mit grösster Sorgfalt festgelegt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich nicht eine Zwischenstufe ohne jede Polizeikontrolle entwickeln kann. Da die wirkungsvolle Bearbeitung solcher Fälle oft auch technische Überwachungsmassnahmen und allenfalls zeitlich längere Ermittlungen notwendig macht, dürfen diese nach Auffassung der Kantonspolizei und der regierungsrätlichen Delegation von der Stadtpolizei mangels Kompetenzen nicht mehr bearbeitet werden. Bei dieser Ausgangslage besteht der dringende Verdacht einer Sicherheitslücke, da die Kantonspolizei, die neu dafür zuständig ist, die Stadt Zürich nur als eines von zahlreichen Einsatzgebieten definiert. Der Stadtrat hat daher den begründeten Anlass zur Befürchtung, dass die Kantonspolizei die Bekämpfung jener Kriminalitätsbereiche, in denen die Stadtpolizei nach Auffassung der Kantonspolizei nicht mehr tätig sein darf, nicht in gleicher Intensität wahrnimmt, wie sie vor "Urban Kapo" durch die Stadtpolizei Zürich sichergestellt wurde. Ebenfalls nachteilig zu Lasten der Sicherheit in der Stadt Zürich wirkt sich auch aus, dass bei Fallübergaben nach Massgabe von "Urban Kapo" oft Zeitverzögerungen bei der Weiterbearbeitung eintreten.

Der Stadtrat beharrt deshalb mit Nachdruck auf der regierungsrätlichen Zusicherung, wonach das städtische Polizeikorps über die Mittel - selbstverständlich verbunden mit den notwendigen Kompetenzen - zur Bekämpfung der stadtspezifischen Kriminalität verfügen darf. Er hat deshalb den Regierungsrat auch ersucht, einer Wirkungsanalyse zuzustimmen, um möglichst rasch Defizite im Zusammenhang mit "Urban Kapo" erkennen und danach beheben zu können. Der Stadtrat wird sich daher mit Vehemenz dem Ansinnen der kantonalen Polizeidirektion entgegenstellen, die Legiferierung von "Urban Kapo" im Rahmen des neuen Polizeiorganisationsgesetzes (POG) voranzutreiben ohne aber die reellen Auswirkungen des Modells auf die objektive und subjektive Sicherheitslage der Kantonshauptstadt vorgängig abzuklären.

#### **6. Vereinbarung "Urban Kapo": Gründe für eine einseitige Kündigung**

Die Frage nach der Rechtsnatur des nicht datierten und nicht unterzeichneten Dokumentes mit dem Titel "Kriminalpolizeiliche Arbeitsteilung in der Stadt Zürich. Abgrenzung des einfachen Falles vom komplexen Fall", welches auf dem Modell "Urban Kapo" basiert, ist nicht einfach zu beantworten. Die zuvor die kriminalpolizeilichen Kompetenzen regelnde und im Jahr 1992 auf Ende 1997 durch den Stadtrat gekündigte "Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Stadtrat von Zürich über die Ausübung der Kriminalpolizei und des Staatsschutzes vom 22./29. Oktober 1970" (LS 551.152) kann ohne weiteres als verwaltungsrechtlicher Vertrag qualifiziert werden, der vom Kantonsrat nach Massgabe von § 23 Abs. 2 StPO genehmigt worden war.

Unbestritten ist, dass es sich auch bei der neuen kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung gemäss "Urban Kapo" um eine - von der regierungsrätlichen Delegation unter Federführung der kantonalen Polizeidirektorin vorgelegten - Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat und dem Stadtrat handelt. Bei ihr sind jedoch - im Unterschied zur früheren Übereinkunft - wesentliche Elemente nicht geregelt, wie namentlich eine allgemeine Verbindlichkeitserklärung, eine umfassende Regelung der sachlichen Zuständigkeit, die Regelung der Fahndung und Amtshandlungen städtischer Beamter auf dem übrigen Kantonsgebiet, Bestimmungen über Inkrafttreten und Kündigung sowie die Genehmigung durch das kantonale Parlament. Da diese neue Regelung mangels klaren gesetzlichen Grundlagen und entsprechendem Eintrag in den kantonalen oder kommunalen Gesetzessammlungen weder als Verordnung noch als Konkordat und mangels Einhaltung der notwendigen Formerfordernisse auch nicht als Verfügung bezeichnet werden kann, ist sie - auch unter Berücksichtigung der Parteiwillen - am ehesten als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren. Verwaltungsrechtliche Verträge können gekündigt werden, wobei beim genannten Dokument zur Regelung der kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung nach Massgabe von "Urban Kapo" Bestimmungen zu dessen Auflösung fehlen. Bereits aus dem Erscheinungsbild des besagten Papiers muss jedoch geschlossen werden, dass es lediglich vorübergehenden Charakter besitzt, weshalb von einer kurzen Kündigungsfrist ausgegangen werden kann. Aufgrund der - inzwischen wieder zurückgezogenen - Vorlage zur Änderung des Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps ("Einheitskriminalpolizei"), welche zu einer weiteren massiven Beschränkung der Kompetenzen der Stadtpolizei Zürich geführt hätte, gab der Regierungsrat zu Befürchtungen Anlass, dass er an der besagten Arbeitsteilung nach Massgabe von "Urban Kapo" nicht weiter festhalten, sondern diese zu Ungunsten der Stadt noch verschlechtern wolle. Bei dieser Ausgangslage stünde es auch dem Stadtrat, der dem Wohl und der Sicherheit seiner Bevölkerung verpflichtet ist, frei, die besagte Vereinbarung zu kündigen. Dabei gilt allerdings zu beachten, dass die finanziellen Konsequenzen für die Stadt erheblich wären und dass die im Juli 2000 getroffene Vereinbarung auch unter diesem Aspekt gesehen werden muss: Durch die Vereinbarung wird festgelegt, was auch seitens des Regierungsrates als "polizeiliche Grundversorgung" einer Stadt von der Grösse und Bedeutung Zürichs anerkannt wird und entsprechend erfolgt die Lastenabgeltung gemäss dem Formelergebnis für zentralörtliche polizeiliche Leistungen.

Eine einseitige Kündigung durch die Stadt Zürich würde durch den Stadtrat geprüft, wenn folgende drei Sachverhalte vorlägen:

1. Der Stadtrat hat bereits einleitend deutlich gemacht, dass er an der Vereinbarung der kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung nach Massgabe von "Urban Kapo" festhalte, wobei er nach Treu und Glauben von der regierungsrätlichen Zusicherung ausgeht, dass die "Stadtpolizei Zürich die Mittel behält, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind" (RRB Nr. 1710/1999 und KR Nr. 387/2000). Falls aber das Polizeiorganisationsgesetz (POG), welches der Regierungsrat spätestens im Januar 2003 dem Kantonsrat zuleiten muss, eine weitere massive Beschneidung der Kompetenzen der Stadtpolizei Zürich zur Bekämpfung der urbanen Kriminalität vorsieht und falls die von allen Vernehmlassungsteilnehmern abgelehnte gesetzliche Grundlage der kantonalen Direktion für Soziales und Sicherheit für eine einheitliche Kriminalpolizei unverändert ins POG übernommen wird, würde eine einseitige Kündigung der Vereinbarung "Urban Kapo" durch den Stadtrat geprüft.
2. Für den Stadtrat wäre es gesetzestechnisch nicht nachvollziehbar und auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung überaus fragwürdig, eine Delegation der für die Stadt Zürich und seine Sicherheit einschneidenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe (Regierungsrat) zu regeln. Für den Stadtrat ist es unabdingbar, dass die wichtigsten Punkte - entsprechend den Vorgaben des Bundesgerichts für Gesetzesdelegationen - auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Falls das im Januar 2003 vorliegende POG daher nur rudimentäre Bestimmungen enthält und die Verordnung des Regierungsrates - bei welcher dem Stadtrat kein Mitäusserungsrecht zusteht - nicht gleichzeitig vorliegen würde, würde eine einseitige Kündigung von "Urban Kapo" durch den Stadtrat geprüft.
3. Falls die geforderte Wirkungsanalyse die bestehenden Befürchtungen des Stadtrates bestätigt, dass sich seit der Umsetzung die objektive und subjektive Sicherheit in der Stadt Zürich verschlechtert hat, würde eine einseitige Kündigung von "Urban Kapo" durch den Stadtrat geprüft.

Der Stadtrat muss zudem darauf hinweisen, dass eine vollumfängliche Wiederherstellung der früheren kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung vor "Urban Kapo" ohne entsprechende personelle Ressourcen nicht möglich ist. Da ausgebildete Kriminalbeamte auf dem freien Arbeitsmarkt nicht in der notwendigen Zahl rekrutiert werden können und zudem auch die anderen Polizeikorps Unterbestände aufweisen (schweizweit fehlen rund 1000 Polizeiangehörige), würde es mit Sicherheit bis Ende der Legislatur 2006 dauern, bis die Stadtpolizei personell in der Lage wäre, die an den Kanton abgetretenen Aufgaben und Zuständigkeiten wieder vollumfänglich wahrzunehmen. Es ist für den Stadtrat aus Gründen der arbeitgeberischen Verantwortung der Stadt Zürich undenkbar und unzumutbar, dass jenen Polizistinnen und Polizisten, die zur kantonalen Kripo gewechselt haben, erneut ein Arbeitgeberwechsel zugemutet würde und sie zur Stadtpolizei zurückkommen würden. Die aus einem Wiederaufbau der gesamten kriminalpolizeilichen Verantwortung resultierende Kostenfolge würde sich zur Hauptsache aus Personalaufwendungen zusammensetzen. Dazu käme eine Wiederanschaffung all jener technischen Einsatzmittel, die ebenfalls vom Kanton übernommen wurden.

## 7. Schlussfolgerungen

Oberstes Prinzip und Leitlinie der städtischen Sicherheitspolitik bildet für den Stadtrat die Sicherheit und das Wohl der Bevölkerung der Stadt Zürich, wofür der Stadtrat auch bereit ist, die Verantwortung zu übernehmen, solange er über die notwendigen Mittel verfügt. Seit Inkraftsetzung von "Urban Kapo" ist dies eine Verantwortung, die Stadt- und Kantonsregierung gemeinsam wahrneh-

men müssen. So hält der Stadtrat unter zwei Voraussetzungen am vereinbarten Modell der neuen Aufgabenteilung fest: Es muss sicherstellen, dass die Sicherheit für die Stadt Zürich erhöht wird und dass die Kantonspolizei jene Kriminalitätsbereiche, für die die Stadtpolizei nicht mehr zuständig ist, mit gleicher Intensität wie zuvor die städtische Kripo bearbeitet. Letztlich spielt es für die Menschen in der Stadt Zürich keine Rolle, welche Polizistinnen und Polizisten sich um ihr Anliegen kümmern. Aber die Bevölkerung kann mit Fug und Recht verlangen, dass dies umfassend, schnell, kompetent und mit nachhaltiger Wirkung geschieht.

In diesem Sinne setzt sich der Stadtrat für demokratisch abgestützte polizeiliche Strukturen ein, welche der Stadtpolizei Zürich ermöglichen, auch in Zukunft vollumfängliche Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung der urbanen Kriminalität wahrzunehmen. In die gleiche Richtung zielt auch das 4-Stufen-Modell der Polizeiversorgung der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich (IG PV), welche eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinde-, Stadt- und Kantonspolizei zugunsten einer Erhöhung der Sicherheit im ganzen Kanton Zürich vorsieht.

Gleichzeitig ist für den Stadtrat von Bedeutung, dass sich die kantonalen Neuregelungen im Polizeiwesen an den bereits vom Kanton realisierten Reformen ausrichten, bei welchen den Gemeinden unter Vorgabe von Qualitätsstandards eine hohe Autonomie zugestanden wird. Gerade im Polizeiwesen ist der föderalistische Gedanke wegweisend, weil lokale Sicherheitsprobleme am besten polizeilich lokal gelöst werden können. Diese Ansicht entspricht nicht nur internationalen Erfahrungen und auch jener des Europarates (vgl. Städtecharta). Gleichzeitig würde auch der neuen Politik des Bundesrates entsprochen werden, der die zunehmende Bedeutung der Städte im Rahmen seiner Agglomerationspolitik hervorhebt und die Kantone aufmuntert, dies auch entsprechend zu berücksichtigen.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiben